

## Bilanz und Zukunft des Westbalkans: ungelöste Grenz- und Minoritätsfragen im Kontext der EU-Beitrittsbemühungen; eine Bestandsaufnahme anlässlich des Beitritts Kroatiens zur EU

Dzihic, Vedran

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dzihic, V. (2013). *Bilanz und Zukunft des Westbalkans: ungelöste Grenz- und Minoritätsfragen im Kontext der EU-Beitrittsbemühungen; eine Bestandsaufnahme anlässlich des Beitritts Kroatiens zur EU*. (Working Paper / Österreichisches Institut für Internationale Politik, 71). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip).  
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58061-2>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# **Bilanz und Zukunft des Westbalkans: Ungelöste Grenz- und Minoritätsfragen im Kontext der EU-Beitrittsbemühungen**

**Eine Bestandsaufnahme anlässlich des Beitritts Kroatiens zur EU**

**Working Paper 71/2013**

Vedran Džihic

<b>1.</b>	<b>Westbalkan und Minoritätenfragen im Kontext der EU-Annäherung – Allgemeiner Kontext</b>	<b>3</b>
1.1.	Politik der EU gegenüber dem Westbalkan und die Beitrittsperspektive für die Region	3
1.2.	Allgemeine Rahmenbedingungen der EU-Annäherung und der Entwicklung des Westbalkans	6
1.3.	Zum generellen Zusammenhang zwischen den Minderheitenfragen und der EU-Annäherung	9
<b>2.</b>	<b>Serbien</b>	<b>12</b>
2.1.	Infobox Serbien	12
2.2.	Neue serbische Regierung vor großen politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen	13
<b>3.</b>	<b>Akute und schwellende Minoritätenkonflikte in Serbien und ihre Auswirkungen auf den EU-Integrationsprozess Serbiens und die Region</b>	<b>18</b>
3.1.	Südserbien – Situation im Sandžak	18
3.2.	Die Vojvodina	25
<b>4.</b>	<b>Kosovo – Vorläufige Bilanz der EULEX-Rechtstaatlichkeitsmission, Frage des Nordens und weitere Entwicklungen</b>	<b>28</b>
4.1.	Infobox Kosovo	28
4.2.	Minderheitensituation (mit Ausnahme der serbischen Bevölkerungsgruppe)	28
4.3.	Allgemeiner Überblick über politische und wirtschaftliche Entwicklung des Kosovo	29
4.4.	Rechtstaatlichkeitsmission EULEX im Kosovo	32
<b>5.</b>	<b>Situation in Bosnien-Herzegowina: Politische Blockade des Landes und gefährlicher Stillstand im EU-Annäherungsprozess</b>	<b>37</b>
5.1.	Infobox Bosnien-Herzegowina	37
5.2.	Aktuelle politische und wirtschaftliche Entwicklungen in Bosnien-Herzegowina und die Reflexion auf die offenen internen ethnischen Fragen	38
<b>6.</b>	<b>Kroatien</b>	<b>42</b>
6.1.	Infobox Kroatien	42
6.2.	Kroatiens Umgang mit serbischer Minderheit	44

<b>7.</b>	<b>Mazedonien – Wie gefährlich kann der Stillstand im EU-Annäherungsprozess begleitet durch die sozioökonomische Krise sein?</b>	<b>48</b>
7.1.	Infobox Mazedonien (offiziell: Former Yugoslav Republic of Macedonia)	48
7.2.	Zentrale politische Entwicklungen und Streitpunkte im Kontext der EU-Annäherung	49
<b>8.</b>	<b>Haltung und Einfluss der Russischen Föderation, der USA, der Türkei sowie ausgewählter EU-Staaten auf die Entwicklungen am Westbalkan</b>	<b>51</b>
<b>9.</b>	<b>Politikrelevante Empfehlungen für die Dynamisierung des EU-Erweiterungsprozesses</b>	<b>58</b>

## **1. Westbalkan und Minoritätenfragen im Kontext der EU-Annäherung – Allgemeiner Kontext**

### **1.1. Politik der EU gegenüber dem Westbalkan und die Beitrittsperspektive für die Region**

Die Länder des Westbalkans (Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Serbien, Montenegro, Mazedonien<sup>1</sup>, Kosovo<sup>2</sup> und Albanien) sind neben der Türkei und Island derzeit jene Staaten Europas, die eine explizite EU-Erweiterungsperspektive besitzen.

Formal gesprochen geht es dabei um die Erfüllung der Kopenhagener-Kriterien und am Westbalkan der spezifischen Anforderungen aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP). Die „Kopenhagener Kriterien“, beschlossen beim Gipfeltreffen des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs am 22. Juni 1993, beinhalten folgende grundsätzliche inhaltliche Forderungen an jeden Beitrittskandidaten:

- Das Land muss eine stabile Demokratie sein, in der die Menschenrechte und das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit sowie der Minderheitenschutz geachtet werden;
- Es soll über eine funktionsfähige Marktwirtschaft verfügen (auch als Kriterium der „Wettbewerbsfähigkeit“ unter den Bedingungen eines liberalisierten Marktzugangs bezeichnet);
- Der Staat muss die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, Normen und Politiken, die den Besitzstand der EU bilden, in das nationale Recht übernehmen.

Bei der Betrachtung von internen Voraussetzungen für Europäisierung anhand der Kopenhagener Kriterien ist es wichtig zu erkennen, dass sich auf dem Gebiet der Entwicklung der Maßstäbe für den Erfolg einer Europäisierung eine Anpassung an die neuen Kandidatenstaaten vollzogen hat. Einerseits wurde das erste Kopenhagener Kriterium durch die Praxis der Aufnahme von zehn neuen Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2004 umfangreich ergänzt. Andererseits wurden im Jahr 2000 im Rahmen des exklusiv geschaffenen Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) spezielle Kriterien für die Eu-

---

<sup>1</sup> Der offizielle Name des Landes lautet Former Yugoslav Republic of Macedonia.

<sup>2</sup> Bei der Verwendung des Namens Kosovo kommt nach der Übereinkunft zwischen Belgrad und Prishtina die sogenannte „Fußnotenregelung“ (mit einem Sternchen als dem Fussnotenzeichen) verwendet. Der Fussnotentext lautet „This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/99 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.“

ropäisierung der Westbalkanstaaten (Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Serbien und Montenegro, Mazedonien und Albanien) erarbeitet. Im März 2000 wurde den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon festgehalten, dass die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit den Ländern des westlichen Balkans als wesentlicher Schritt auf dem Weg zu einer vollwertigen Mitgliedschaft betrachtet werden. Im Rahmen des SAP-Prozesses wurde generell stärker noch als für die ostmitteleuropäischen Kandidatenländer für die Mitgliedschaft in der EU das so genannte „Regattaprinzip“ betont, wonach jedes Land die Geschwindigkeit der EU-Annäherung größtenteils selbst bestimmen soll. Das Prinzip der Konditionalität – der Erfüllung bestimmter objektiver Kriterien der „Europafähigkeit“ – wird für die Staaten des Westbalkans besonders unterstrichen.

Die EU-Erweiterungsperspektive wurde beim Europäischen Rat von Thessaloniki vom 19. bis 20. Juni 2003 bekräftigt. Beim Gipfeltreffen von Thessaloniki wurden weiters eine Verstärkung der politischen Zusammenarbeit, Bemühungen um einen verbesserten Institutionenaufbau und zur Umsetzung weiterer Handelsmaßnahmen zwecks der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums beschlossen. Bei der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2006 betonte man noch einmal „die auf Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation gestützte Erweiterungsstrategie“ und erneuerte den Konsens über die Erweiterung. Es wurde auch hier noch einmal festgehalten, dass das Tempo des Beitrittsprozesses von den Ergebnissen der Reformen in dem Land, mit dem verhandelt wird, abhängt und dass dabei jedes Land für sich beurteilt wird.<sup>3</sup>

Der Rat für allgemeine Angelegenheiten hat am 5. Dezember 2011 die bisherige Erweiterungsstrategie für den Westbalkan auf der Basis der Schlussfolgerungen des Rates aus Dezember 2006 bestätigt. Der Europäische Rat hat in seinen auf die Beschlüsse des Rates für allgemeine Angelegenheiten basierenden Schlussfolgerungen über die Erweiterungsstrategie bei seiner Tagung am 9. Dezember 2011 den Konsens über die Erwei-

---

<sup>3</sup> Vgl. Beschluss des Europäischen Rates von Dezember 2006, abrufbar unter [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/92219.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/92219.pdf)

terung unterstrichen.<sup>4</sup> Ein wichtiger Beschluss bei dieser Tagung war jener betreffend Kroatien, wobei unter Punkt 11 des Beschlusses festgehalten wurde, dass „vorbehaltlich des erfolgreichen Abschlusses der Ratifikationsverfahren der Europäische Rat davon ausgeht, dass Kroatien am 1. Juli 2013 als neues Mitglied begrüßt werden kann“.<sup>5</sup> Der Ratifizierungsprozess wurde erfolgreich abgeschlossen, Kroatien am 1. Juli 2013 neues Mitglied der EU.

Bereits die von der EU-Kommission verabschiedete Erweiterungsstrategie 2011-2012 spricht von einer „neuen Phase“ im Erweiterungsprozess, die nicht nur durch den Abschluss der Verhandlungen mit Kroatien geprägt wird, sondern auch durch rezente Entwicklungen, wie dramatische Umbruchsprozesse im Norden Afrikas sowie anhaltende negative Auswirkungen der globalen Finanzkrise und der Krise in der Eurozone.<sup>6</sup> Neben der Nennung der erzielten Fortschritte wird bereits in diesem Bericht deutlich festgehalten, dass es in einer ganzen Reihe von Staaten am Westbalkan – nicht zuletzt aus politischen Gründen und der Tatsache, dass bestimmte Konflikte fortgesetzt werden – zu Verzögerungen und Störungen bei der Umsetzung wichtiger Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, Reform der Verwaltung, der Etablierung einer funktionierenden Marktwirtschaft etc. kommt. Einen ähnlichen Ton findet man auch in der im Oktober 2012 veröffentlichten Erweiterungsstrategie für die Jahre 2012-2013, wo neue Risiken und Herausforderungen genannt werden, am Konzept der Erweiterung als einem Beitrag zu „peace, security and prosperity on our continent“ aber grundsätzlich festgehalten wird.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Europäischer Rat, 9.12.2012, abrufbar unter [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/126733.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/126733.pdf)

<sup>5</sup> ebd.

<sup>6</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012, COM(2011) 666 final, Brussels, 12.10.2011

<sup>7</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, COM(2012) 600 final, Brussels, 10.10.2012, p. 2

## **1.2. Allgemeine Rahmenbedingungen der EU-Annäherung und der Entwicklung des Westbalkans**

Generell lässt sich im Hinblick auf die Region des Westbalkans festhalten, dass sich die allgemeinen Rahmenbedingungen für die Fortführung der EU-Annäherung einzelner Staaten der Region in den letzten Jahren nicht entscheidend verbessert haben. Davon betroffen sich natürlich auch Rahmenbedingungen für eine rasche und positive Lösung der offenen regionalen Fragen, und hier insbesondere der Grenz- und Minoritätenfragen. Die Ursachen dafür sind in folgenden generellen und hier nur knapp skizzierten Entwicklungen zu suchen, die im weiteren Verlauf des Berichts systematisch an einzelnen Beispielen aufgearbeitet werden:

Auch im Jahr 2013 sind einige zentrale **Territorial- und Souveränitätsfragen** in der Region offen. Zu diesen Fragen gehört in erster Linie der zwar in einer neuen Phase sich befindliche letztlich aber weiterhin angespanntes Verhältnis zwischen Belgrad und Prishtina in Bezug auf den derzeit serbisch dominierten Norden des Landes. Weiters ist die Frage der Zukunft des bosnischen Staatenverbandes offen und die gesamtstaatliche Souveränität starker Prüfung vor allem aus der kleineren Entität von Bosnien-Herzegowina, der Republika Srpska, ausgesetzt. Auch Mazedonien ging in den Jahren 2012 und 2013 durch eine turbulente Phase der Entwicklung durch, in der Spannungen zwischen slawischen Mazedoniern und Albanern zugenommen hatten und damit die Frage des staatlichen Zusammenhalts und der Souveränität Mazedoniens wieder auf die Tagesordnung zurückkehrte.

Die **wirtschaftliche und sozioökonomische Lage** hat sich im Zuge der Finanzkrise und der Krise innerhalb der EU, die auch deutlich in der Region spürbar war und negative Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung hatte und weiterhin hat, zugespitzt. So sind die Zeiten aus den Jahren zwischen 2000 und in etwa 2008, in denen es einen relativen Wirtschaftsaufschwung durch direkte Unterstützungen durch die EU und internationale Gemeinschaft, durch massivere ausländische Direktinvestitionen oder durch größeren Umfang der Auslandsrücküberweisungen, vorbei. Die Verlangsamung des Wirtschaftswachstum und sogar ein zeitweise negative Wirtschaftsbilanz hat so beispielsweise zu



laufenden Korrekturen der Wirtschaftswachstumsprognosen der Weltbank geführt.<sup>8</sup> Die ausländischen Direktinvestitionen sind geringer geworden, was ein deutlicher Hinweis auf die Schwierigkeiten der Region ist, sich im europäischen Kontext zu behaupten und für stabile wirtschaftliche Entwicklung ohne direkte Unterstützung von außen zu sorgen.<sup>9</sup> Die Möglichkeiten zur Neuverschuldung werden geringer, was den Spielraum nationaler Regierungen weiterhin einschränkt. Serbien, Bosnien und Herzegowina und Kosovo haben derzeit laufende Unterstützungen durch den IWF. Als Folge sind in allen Staaten des Westbalkans Arbeitslosenzahlen angestiegen, die öffentlichen Budgets sind großen Belastungen ausgesetzt, die Anzahl der Armen und armutsgefährdeten Personen ist steigend. Durch die angespannte wirtschaftliche und sozioökonomische Entwicklung stehen gewählte Politiker unter besonderem Druck und sind gezwungen, einen Spagat zwischen notwendigen Sparmaßnahmen und der Aufrechterhaltung der Unterstützung der Bürger für den eigenen Kurs zu machen. Oftmals wird der Ausweg aus diesem Dilemma auf der Seite der politischen Eliten im Populismus und dem Einsatz des Nationalismus als eines probaten Mobilisierungsmittels.

Quer durch die Region ist in den letzten Jahren laut Umfragen das **Vertrauen in gewählte Repräsentanten** des Landes, politische Parteien und generell formale Institutionen des Staates gesunken. Ein so ausgeprägtes Misstrauen in Politik und ihre Vertreter engt den Handlungsspielraum für Reformen ein und stellt eine Gefahr für das für die Demokratie zentrale Verhältnis zwischen Bürgern und ihren politischen Repräsentanten. Ein dauerhaftes Misstrauen in die Politik der Region kann einerseits zu einem weiteren Rückgang der Partizipation führen, andererseits sind Proteste der Bevölkerung gegen die Elitendominanz wahrscheinlich. Es gibt auch einen Trend zum spürbaren

---

<sup>8</sup> World Bank, South East Europe: Regular Economic Report, 5 June 2012.

<sup>9</sup> In Kroatien gingen sie von 2,415 Milliarden Euro in 2009 auf nur 295 Millionen Euro im Jahr 2010, um wieder auf 1,048 Milliarden Euro im Jahr 2011 anzusteigen. In Mazedonien gingen sie von 290 Millionen Euro im Jahr 2009 auf 204 Millionen Euro im Jahr 2010 und dann wieder auf 277 Millionen im Jahr 2011. In Serbien ging die Summe von 1,349 Milliarden im Jahr 2009 auf 917 Millionen Euro im Jahr 2010, um dann im Jahr 2011 wieder auf 1,379 Milliarden zu steigen. Am dramatischsten ist die Situation in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo. In Bosnien ging das Volumen der ausländischen Direktinvestitionen von 255 im Jahr 2009 auf 212 Millionen Euro im darauffolgenden und nur 139 Millionen im letzten Jahr 2011 zurück. Im Kosovo waren es im Jahr 2009 287 Millionen Euro, im Jahr 2010 362 und im Jahr 2011 nur noch 158 Millionen Vgl. dazu Angaben der EBRD und der Weltbank sowie Dimitar Bachev: The Periphery of the Periphery: The Western Balkans and the Euro Crisis, European Council of Foreign Relations, Policy Brief, ECFR 60, August 2012

Rückgang der EU-Zustimmung in einigen Staaten. Angaben aus dem Standardeurobarometer-Umfrage 77 der Europäischen Kommission, auf der Grundlage einer Befragung im Mai 2012, zeigen hier interessante Trends. In Kroatien haben 57% kein großes Vertrauen in EU. Das EU-Image ist für 37% der kroatischen Bevölkerung positiv, für 35% negativ und für 27% neutral. 70% der Bevölkerung haben kein Vertrauen in die Regierung, nur 27% zeigen Vertrauen.<sup>10</sup> In Serbien<sup>11</sup> ist das Vertrauen in die generelle Entwicklung der Gesellschaft sehr gering (89% sind der Meinung, dass die Lage sehr schlecht ist), das Vertrauen in Institutionen ist dementsprechend ebenfalls gering. Nur 23% haben Vertrauen in serbische Institutionen, 66% hingegen nicht. 37% vertrauen der EU, 53% haben aber kein Vertrauen in die EU. Ähnliche Trends gibt es auch in anderen Staaten des Westbalkans. Über die Notwendigkeit des Weges zur EU herrscht zwar weiterhin in allen Gesellschaften Konsens, allerdings ist dieser Konsens durchaus immer wieder von bestimmten politischen Gruppierungen und einzelnen Politikern herausgefordert. Die sinkende Zustimmung zur EU hängt sicherlich mit der langen Dauer des EU-Integrationsprozesses und mit der Tatsache, dass sich – nach der in allen Staaten der Region mit der Ausnahme des Kosovo erfolgten Visa-Liberalisierung – sichtbare und vor allem für die Bevölkerung spürbare Verbesserungen im Alltag als Resultat der EU-Beitrittsbemühungen nicht einstellen. Sicherlich ist die Perzeption der Krise der EU und die in den letzten Jahren deutlich spürbare EU-Erweiterungsmüdigkeit ebenfalls ein Grund zum Anstieg der skeptischen Haltung der Bevölkerung gegenüber der EU. Die Erweiterungsmüdigkeit als Begriff hat schon vor geraumer Zeit Einzug in die politischen und gesellschaftlichen Debatten gefunden. Die ersten Publikationen zur Erweiterungsmüdigkeit, die sich auf die Resultate der EUROSTAT-Befragungen beziehen und damals im Kontext der gescheiterten Verfassungsreferenden entstanden sind, gab es bereits 2005.<sup>12</sup> Im Eurobarometer 77, veröffentlicht im Mai 2012, lehnt zum ersten Mal eine Mehrheit der Befragten aus den EU-Mitgliedsstaaten die Aufnahme weiterer Länder in die EU ab, und zwar 53%. Die stärkste Ablehnung ist in Deutschland vorhanden, wo nur

---

<sup>10</sup> Eurobarometer 77, Kroatien, Mai-Befragung 2012

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb77/eb77\\_fact\\_hr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_fact_hr_en.pdf)

<sup>11</sup> Eurobarometer 77, Serbien,

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb77/eb77\\_fact\\_rs\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_fact_rs_en.pdf)

<sup>12</sup> siehe z.B. Franz Lothar Alltmann, : EU-Erweiterungsmüdigkeit und Westlicher Balkan, SWP-Aktuell 2005/A 60, Dezember 2005

20% der Befragten die zukünftigen Erweiterungsrounds begrüßen. Eine starke Mehrheit für die Erweiterung gibt es noch in Polen mit 62%.<sup>13</sup> Die Debatte reicht bis ins Jahr 2012, wo man die „Erweiterungsmüdigkeit“ bei Expertentagungen<sup>14</sup> als ein zentrales Problem in der Beziehung zwischen der EU und den Westbalkanstaaten ansieht.

### **1.3. Zum generellen Zusammenhang zwischen den Minderheitenfragen und der EU-Annäherung**

Im letzten im Oktober 2012 von der EU-Kommission verabschiedeten Bericht über die Erweiterungsstrategie wird dann explizit von „Risiken der Instabilität“ in der Region des Westbalkans gesprochen, die im Dokument auch konkret benannt werden.<sup>15</sup> Der Bericht hebt hier im Kapitel 2.2. zur regionalen Kooperation und Versöhnung am Westbalkan vor allem die offenen Fragen im interethnischen Verhältnis bzw. in Bezug auf die Staatlichkeit in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo (und hier insbesondere im Norden des Kosovo) hervor. Es wird weiters der Dialog zwischen Belgrad und Prishtina erwähnt, von dem man sich „further progress (...) as a matter of urgency“ erwartet.<sup>16</sup> Diese von der EU thematisierten Felder und Problemlagen – oder im Kontext des Berichts anders als „offene Grenz- und Minoritätenkonflikte im regionalen Kontext des Westbalkans definiert – werden im weiteren Verlauf der Studie eingehender analysiert.

a) In der vorliegenden Studie werden darüber hinaus und als Ergebnis der Forschungsaktivitäten auch zusätzliche und in den EU-Fortschrittsberichten nur am Rande genannte Problemlagen wie z.B. die Situation im südserbischen Sandzak, die Situation in der Vojvodina, die interethnische Lage in Mazedonien sowie die Frage der serbischen Minderheit in Kroatien ausführlicher behandelt. Damit soll eine umfassendere Bilanz der offenen Grenz- und Minoritätenkonflikte am Westbalkan gezogen werden, die in Hin-

---

<sup>13</sup> Vgl. Eurobarometre 77, Mai-Befragung 2012, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/publi\\_opinion/archives/eb/eb77](http://ec.europa.eu/publi_opinion/archives/eb/eb77)

<sup>14</sup> Vgl. Expertentagung der Hanns Seidel Stiftung zum Westbalkan, 16.10.2012, abrufbar unter <http://www.hss.de/politik-bildung/themen/themen-2012/europaeische-integration-und-westlicher-balkan.html>

<sup>15</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, COM(2012) 600 final, Brussels, 10.10.2012

<sup>16</sup> ebd., S. 7

blick auf potentielle Entstehung neuer möglicher Konfliktfelder in der Zukunft von Bedeutung ist.

b) Generell sollte am Beginn festgehalten werden, dass das Instrument der EU-Erweiterung als eines der wirkungsvollsten Mechanismen zur politischen, ökonomischen und sozialen Transformation von Gesellschaften in der Region des Westbalkans betrachtet werden kann. Zugleich ist es wesentlich zu betonen, dass die Anwendung der EU-Erweiterungsinstrumentarien und hier vor allem der EU-Konditionalität in den Ländern des Westbalkans durchaus Unterschiede zu früheren Erweiterungsrounds in den Jahren 2004 und 2007 aufweist, als die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten sowie Bulgarien und Rumänien der EU beigetreten sind. Der Transformationsprozess der ex-jugoslawischen Staaten unterscheidet sich von jenem dieser Staaten durch enorme Komplexität und Vielschichtigkeit sowie einige spezifische strukturelle Bedingungen. Das von Claus Offe geprägte „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ hat hier auf Grund des neben dem politischen, wirtschaftlichen und sozialen Übergangs parallel ablaufenden Prozesses der Transformation vom Kriegs- in den Friedenszustand eine Zuspitzung erfahren.<sup>17</sup>

c) Im ex-jugoslawischen Kontext war dieser Übergang vom Kriegs- in den Friedenszustand mit ständigen Neuverhandlungen des nationalen bzw. nationalstaatlichen Rahmens begleitet durch Kriegsgewalt verbunden. Auf Grund der Kriege und kriegesischen Auseinandersetzungen der 1990er Jahre sind vielfach Territorial- und Souveränitätsfragen<sup>18</sup> offen geblieben, wie im Falle des Kosovo. Zudem sind auf Grund der Prozesse der innergesellschaftlichen ethnischen Homogenisierung, die in einigen Fällen wie in Bosnien-Herzegowina mit Gewalt und ethnischen Säuberungen einhergingen, Grenz- und Minoritätenprobleme akut geworden, die bis heute den Demokratisierungs- und Europäisierungsprozess negativ beeinflussen.

---

<sup>17</sup> Claus Offe: Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten, Frankfurt/New York 1994

<sup>18</sup> Vgl. Attila Ágh: Processes of Democratization in the East Central European and Balkan States: sovereignty-related conflicts in the context of Europeanization, in: Communist and Post-Communist Studies 32/1999, 263-279.

d) Der Umgang der Staaten des Westbalkans mit Minderheiten im eigenen Land kann als Spiegelbild der demokratischen und europäischen „Reife“ des jeweiligen Landes betrachtet werden. Demnach kann der Zustand, die Stabilität sowie die Qualität der Demokratie in all jenen Staaten des Westbalkans, die in der Vergangenheit in ethnische Konflikte in Form von Kriegen involviert waren und daher ein angespanntes interethnisches Verhältnis bzw. ein angespanntes Verhältnis zwischen einer ethnischen Mehrheit (der Titularnation wie im kroatischen, serbischen oder mazedonischen Fall) zu eigenen ethnischen Minderheiten aufweisen, am Umgang des jeweiligen Staates mit eben diesen Minderheiten bzw. von der Beziehung zwischen Mehrheit und Minderheit und somit auch von der Einstellung der Minderheit bzw. der ethnischen Gruppen im Staat zum Zentralstaat abgelesen werden.

f) All diese Fragen sind insbesondere im Kontext der EU-Annäherung relevant. So würde man in den meisten Staaten des Westbalkans anhand der formal erfolgten Inkorporierung modernen europäischer und internationalen Menschen- und Minderheitenrechtstandards davon ausgehen können, dass diese Staaten den Status einer zumindest teilweise „konsolidierten“ und stabilen Demokratie mit funktionierendem System des Schutzes der Bürger- und Menschenrechte sowie einem funktionierenden Rechtsstaat erreicht haben. Es stellt sich aber die Frage, wie stark die erreichten (formalen) Fortschritte und Reformen im Europäisierungsprozess einen realen Niederschlag gefunden haben und wie effektiv gesetzliche Bestimmungen implementiert werden. Die EU-Kommission stellt in ihren jährlichen Fortschrittsberichten immer wieder Fortschritte im Bereich des Minderheitenschutzes fest, die Mängel in der Implementierung werden aber ebenfalls deutlich aufgezeigt (siehe den weiteren Verlauf der Studie).

Im Kontext der Europäisierung ließe sich in Bezug auf die Einwirkung der EU auf die Minoritätenkonflikte folgende These formulieren. Die formalen Schutzmechanismen und Garantien für Minderheiten, die im Verlauf des Europäisierungsprozesses zum integralen Bestandteil des innerstaatlichen rechtlichen Rahmens geworden sind, können erst dann zur vollen Anwendung gebracht werden, wenn zentrale politische Fragen und Konflikte in der Beziehung zwischen Mehrheit und Minderheit gelöst sind und das Ver-

hältnis zwischen Mehrheit und Minderheit keiner konflikthaften Polarisierung unterworfen ist. Weiters ließe sich sagen, dass – wie später im Verlauf des Berichts nachgewiesen werden wird – die mangelnde politische und sozioökonomische Inklusion der Minderheiten sowie die generell angespannte wirtschaftliche Situation die Beziehung zwischen Mehrheit und Minderheit nachhaltig beeinträchtigen kann.

## **2. SERBIEN**

### **2.1. Infobox Serbien**

#### *Grenzprobleme:*

Siehe Darstellung der Grenzprobleme mit Bosnien-Herzegowina sowie die Darstellung des Konflikts rund um den Norden des Kosovo. Neben diesen beiden Grenzfragen gibt es noch die offene Frage des Grenzverlaufs zwischen Serbien und Kroatien entlang der Donau. Hier gibt es dem alten jugoslawischen Grenzverlauf und den Beschlüssen der Badinter-Kommission folgend einige Gebiete, die sich jenseits der Donau befinden, zu Kroatien gehören und sehr furchtbar sind. Da die Donau im Laufe der Geschichte aber oft den Lauf geändert hatte, verlief die Grenze nicht immer in der Mitte des Flusses. Nach dem Abkommen von Erdut im Jahr 1998, nach dem Ostslawonien wieder der kroatischen Verwaltung unterstellt wurde, wurde auch die Grenze vorläufig in der Mitte der Donau festgelegt, worauf die serbischen Streitkräfte die Kontrolle über das umstrittene 115km<sup>2</sup> große Gebiet übernommen haben.

#### *EU-Integrationsstatus:*

Der Europäische Rat hat Serbien am 1. März 2012 den Kandidatenstatus für die Mitgliedschaft in der EU verliehen. Der Rat Allgemeine Angelegenheiten vom Dezember 2011 gebilligt wurden, festgehalten, dass die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Serbien erfolgen wird, sobald die Europäische Kommission zur Einschätzung gelangt ist, dass Serbien die Beitrittskriterien in erforderlichem Maße erfüllt. Darüber hinaus wurde festgehalten, dass Serbien auch „a visible and sustainable improvement“ der Beziehungen mit dem Kosovo aufweisen muss.

## **2.2. Neue serbische Regierung vor großen politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen**

Serbien befindet sich seit den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Mai 2012 in einer neuen Phase seiner Entwicklung. Das Land ist weiterhin in einer tiefen Krise, die vor allem von wirtschaftlicher und sozialer Natur ist. Die schlechte wirtschaftliche Lage mit großen negativen Folgen für das soziale Gefüge der serbischen Gesellschaft ist jene Rahmenbedingung, die auch den Wahlkampf im Jahr 2012 geprägt hatte. Wirtschaftliche Kennzahlen sind ernüchternd: Die EBRD revidierte ihre Prognosen für das Wirtschaftswachstum Serbiens im Jahr 2012 auf 0,1%, die niedrigste Rate in der Region.<sup>19</sup> Bereits seit dem Jahr 2011 stieg die Inflation an und fiel der Dinar-Kurs, was sich bis heute fortsetzt. Die öffentliche Verschuldung ist von 8,78 Milliarden Euro Anfang des Jahres 2009 auf 14,62 Milliarden Euro im Jahr 2012 angestiegen.<sup>20</sup> Das Loch im staatlichen Budget beträgt derzeit 163 Milliarden Dinar und wuchs in den letzten Monaten nahezu jeden Tag um eine halbe Milliarde Dinar an. Damit ist die Rate der Importe angestiegen, während die Exporte zurückgegangen sind, womit auch das Handelsdefizit in den ersten drei Monaten des Jahres 2012 auf 1,6 Milliarden Euro angestiegen ist. Ausländische Direktinvestitionen sind ebenfalls deutlich zurückgegangen. Diese Daten haben natürlich direkte Auswirkungen auf die Anzahl der Arbeitslosen und der Armen in Serbien. Die offizielle Arbeitslosenzahl liegt derzeit bei 24%, in einigen Gebieten Serbiens wie z.B. Südserbien übersteigt sie 50%. Offizielle Statistiken führten Anfang des Jahres 2012 730.000 Menschen als arbeitslos, inoffiziell sind es mehr als eine Million Arbeitslose.<sup>21</sup> Im Jahr 2012 gab es insgesamt zwischen 50.000 und 100.000 neue Arbeitslose.<sup>22</sup> Angesichts dieser Zahlen wird es klar, dass es für die neue serbische Regierung vor allem um eines geht, nämlich um das schrittweise Herausführen Serbiens aus der wirtschaftlichen und sozialen Malaise. Dafür wird eine Fortsetzung und Intensivierung der EU-Reformen im Bereich der Rechtstaatlichkeit, der öffentlichen Verwaltung, des

---

<sup>19</sup> siehe Vladimir Gligorov: Serbia. Stagnation at Best, Country Reports, WIIW: Current Analysis and Forecasts, March 2012, sowie NIN, 24.5.2012

<sup>20</sup> NIN, 24.5.2012

<sup>21</sup> NIN, 26.5.2012

<sup>22</sup> Eine fundierte Analyse der Arbeitsmarktsituation in Serbien findet sich in Vladimir Gligorov/Kosovka Ognjenovic/Hermine Vidovic: Assessment of the Labour Market in Serbia, WIIW Research Reports 371, Wien, Mai 2011

Funktionierens freier Wirtschaft, der Bekämpfung der Korruption etc. zentral sein. Serbien muss danach trachten, möglichst schnell die Verhandlungen mit der EU über die Mitgliedschaft zu beginnen und im Zuge dieser auch in die Lage versetzt werden, eigene Absorptionskapazitäten für künftige Transferzahlungen aus dem EU-Haushalt zu erhöhen.

Die bisherige Bilanz der neuen serbischen Regierung unter der De facto-Führung von Vucic liest sich vor allem im wirtschaftlichen und sozialen Bereich keinesfalls positiv. Hier ist es der neuen Regierung nicht gelungen, das Ruder herumzureißen. Arbeitslosenzahlen sind weiterhin hoch und in der neuen Regierungsperiode nicht gesunken. Budgetdefizit ist weiterhin enorm, öffentliche Verschuldung steigt weiterhin an. Die ausländischen Direktinvestitionen erreichen nicht jene Marken, die die neue Regierung versprochen hatte.<sup>23</sup> Zudem laboriert Serbien weiterhin an einer überbordenden öffentlichen Verwaltung, großen regionalen Disparitäten sowie einem katastrophalen medizinischen System. Die Liste der To-Do-Aufgaben ist lang.

Die neue serbische Regierung unter dem SPS-Präsidenten Ivica Dacic und dem Präsidenten der Serbischen Fortschrittspartei Aleksander Vucic hat sich nach mehrheitlichem Urteil politischer Analysten und Experten in Serbien und der Region noch nicht wirklich eingespielt. Sie befindet sich in einer Zurechtfindungsphase, wovon auch die im September 2013 vorgenommene Regierungsumbildung zeugt. Fast die Hälfte der Regierungsmannschaft wurde umgetauscht. Mit dem langjährigen Wirtschaftsminister Dinkic und seiner Partei der Regionen wurde ein wichtiger Akteur aus der Regierung verbannt. Vucic rechtfertigte die Regierungsumbildung mit der Notwendigkeit der Veränderungen, die Serbien aus der wirtschaftlichen Misere und dem relativen Stillstand der Vergangenheit befreien solle. Einige unabhängige Experten wie der 29-jährige neue Finanzminister, der ehemalige McKensey Berater Krstic, oder der neue Kulturminister und Dirigent Ivan Tasovac, bekamen Ministerposten und weckten in der Öffentlichkeit teils hohe Erwartungen in einen neuen Stil und eine neue Dynamik innerhalb der Regierung. Die Opposition kritisiert die Regierungsumbildung als eine Taktik von Vucic, mit

---

<sup>23</sup> Katarina Preradovic: Mnogo hteili, malo zapoceli, in: Nova Ekonomija, 15.9.2013, S. 42-44



der sein ohnehin starker Einfluss im Staat noch vergrößert und die Herrschaft seiner Partei auf Jahre abgesichert werden soll. Eine Machtdemonstration von Vucic war dieser Schritt allenfalls. Er dominiert nun die wichtigsten politischen Schaltzentralen des Landes, seine Minister sind von ihm abhängig. Die serbische Öffentlichkeit liebt den selbststilisierten Saubermacher, Korruptionsjäger und den neuen EU-Pragmatiker.

Nach der Regierungsumbildung erwartet die Öffentlichkeit rasche Fortschritte. So rasch werden sie vermutlich kaum kommen, zumal auch Serbien hier von der gesamteuropäischen wirtschaftlichen Konjunktur abhängt. Die ersten leisen Anzeichen der wirtschaftlichen Erholung reichen derzeit noch nicht aus, um einen schnellen und rasch spürbaren wirtschaftlichen Erholungseffekt zu erzielen. Dies wird sich sicher auf das Vertrauen der Menschen in die Regierung auswirken. Hier könnte sich der Zug von Vucic, unabhängige Experten in die Regierung zu berufen, einen 29-Jährigen zum Finanzminister zu machen und externe Berater wie Dominique Strauss Kahn oder Alfred Gusenbauer anzuheuern, als eine geschickte Strategie erweisen, im Falle des Misserfolgs der Regierung die Schuld dafür den neuen Regierungsmitgliedern und den zahlreichen ausländischen Beratern und Experten in die Schuhe zu schieben.

Die Opposition stellt derzeit für Vucic keine Gefahr dar. Die Demokratische Partei, die ehemals vom Ex-Präsidenten Tadic angeführt wurde und heute vom Belgrader Bürgermeister Djilas geleitet wird, ist gespalten, in internen Krisen gefangen und somit kaum in der Lage, Vucic und seine Partei zu gefährden. Die anderen Parteien haben seit der Wahl ebenfalls an Unterstützung in der Bevölkerung verloren. Die oppositionellen und kritisch-intellektuellen Kreise üben scharfe Kritik an der Dominanz von Vucic und seiner Partei, beklagen eine konsequente Färbung aller einflussreicher Posten im Staat und sprechen von der Gefahr einer neuen Form der Partokratie und einer starken autoritären Mannes an der Spitze des Staates.<sup>24</sup> In manchen Umfragen erreichen die Popularitätswerte von Vucic für Serbien bislang unbekannte Höhen.

---

<sup>24</sup> Vgl. Debatten auf dem Online-Portal „E-Novine“

International und vor allem bei einigen europäischen Partnern wie z.B. in Deutschland, wo man Politiker mit Handschlagqualitäten schätzt, findet der pragmatische Kurs von Dacic und Vucic positiven Anklang. Der neue EU-Pragmatismus der serbischen Regierung hat sich vor allem in der Frage des Verhältnisses zwischen dem Kosovo und Serbien niedergeschlagen. Während der ehemalige Präsident Tadic in seiner Amtszeit beharrlich die Strategie „Kosovo und Europa“ zu verkaufen versuchte, haben sowohl Dacic und Vucic wiederholt beteuert, dass die Zeit für die Arbeit an der Lösung der Kosovo-Frage längst reif ist und Serbien trotz aller Schmerzen akzeptieren muss, dass die Kosovo-Malaise nur durch schmerzhafteste Kompromisse beendet werden kann. Man soll hier nicht an eine grundsätzlich Bekehrung der beiden bis gestern offen nationalistisch agierenden Politiker an der serbischen Regierungsspitze glauben. Vielmehr steckt dahinter ein einfaches und durchaus politisch rationales Kalkül: Nur durch Kompromisse kann man den Weg Richtung EU ebnen, Stabilität demonstrieren und so wirtschaftliche Investition anziehen. Die ewige nationalistische Rhetorik wurde somit zugunsten eines neuen Pragmatismus aufgegeben. Mit dem neuen Pragmatismus und den Fortschritten im Dialog mit dem Kosovo rückte für Serbien der Beginn der offiziellen Verhandlungen mit der EU in die Nähe.

In mehreren direkten Verhandlungsrunden zwischen den beiden Premierministern und unter entscheidender Beteiligung von Vucic konnte im April eine Übereinkunft zwischen Prishtina und Belgrad erzielt werden. Anfang September konnte Catherine Ashton aus Brüssel den Erfolg in der Frage der Energieversorgung und der Telekommunikation vermelden – die beiden Seiten hatten einen Kompromiss gefunden. Ein Testfall für die Stabilität der Vereinbarung werden die Kommunalwahlen im Kosovo am 3. November sein. Die serbische Regierung drängt die Serben im Norden, sich an der Wahl zu beteiligen, auch wenn diese eben unter kosovarischer Hoheit stattfinden wird. Viele Serben im Kosovo wollen sich an den Wahlen nicht beteiligen und leisten teilweise offenen Widerstand gegen Belgrad. Die vier serbischen Gemeinden im Norden schlossen sich im Sommer zu einem provisorischen Parlament zusammen, das jegliche Form der Eingliederung des Nordens des Kosovo in den kosovarischen Staat ablehnt und Widerstand gegen die Pläne der serbischen Regierung zeigt. Damit zeigt sich einmal mehr,

dass die Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen nicht einfach sein wird. Ein Großteil der Serben im Norden des Kosovo will die Kommunalwahlen boykottieren, währenddessen die serbische Regierung alles daran setzt, dass sich die Serben im Kosovo an der Wahl beteiligen und Belgrad damit seinen Teil der Verpflichtung gegenüber Brüssel erfüllt. Für genügend Konfliktpotential ist damit gesorgt.

Mitten im Prozess der Annäherung zwischen Belgrad und Prishtina gibt es wiederholt Versuche, jegliche Veränderung im Norden zu torpedieren. Offene Drohungen gegen gemäßigte Serben im Norden gehören in den letzten Tagen und Wochen zur Tagesordnung. Unlängst wurde ein wichtiger Vertreter der Kosovo-Serben, Oliver Ivanovic, attackiert, zum Glück ohne ernsthafte Folgen für ihn. Am 19. September kam es dann im Norden des Kosovo in der Gemeinde Zvecan zu einem schwerwiegenden Zwischenfall. Zwei Fahrzeuge der EULEX wurden angegriffen und beschossen. Ein Angehöriger der EULEX aus Litauen erlag später seinen Verletzungen. Für Serbien, das gerade in diesen Tagen und Wochen vor den geplanten Kommunalwahlen alles tun muss, um die EU davon zu überzeugen, dass alles getan wird, um die Vereinbarungen zwischen Belgrad und Pristina umzusetzen, kommt dieser Zwischenfall zu einem ungünstigen Zeitpunkt.

Dieser neuerliche Angriff auf EULEX ist ein eindeutiges Signal Richtung Belgrad, dass man alles unternehmen will, um die serbischen Strategie im Norden des Kosovo zu sabotieren. Die Antwort des Premierministers Dacic und des Vizepremiers Vucic fiel äußerst scharf aus. Dacic verurteilte den Angriff aufs Stärkste und nannte die Täter „Feinde Serbiens“. Vucic drohte mit einer „heftigen Reaktion“ der serbischen Staates gegen den „verbrecherischen Akt“, der keinesfalls die bislang erzielten Fortschritte gefährden könne.<sup>25</sup>

Aus dieser scharfen Reaktion Belgrads lässt sich sehr deutlich die Entschlossenheit der serbischen Regierung abzulesen, ihren EU-Kurs im Norden des Kosovo beizubehalten und sich von Extremisten nicht einschüchtern zu lassen. Es ist nun durchaus denkbar, dass Serbien diesen Zwischenfall als Anlass zu radikaleren und entschlosseneren Maß-

---

<sup>25</sup> Kosovo: Ubijen pripadnik EULEX-a, ostre osude napada, Radio Slobodna Evropa, 19.9.2013, <http://www.danas.org/content/ubijen-pripadnik-eulexa/25110847.html>

nahmen nimmt, um die Parallelstrukturen und die kriminellen und extremistischen Kreise im Norden des Kosovo endlich unter Kontrolle zu kriegen. Gelingt dies, wäre das ein Beweis dafür, dass es in der Vergangenheit trotz der Beteuerungen, alles gegen die Extremisten zu tun, in Serbien doch nicht den letzten Willen gab, im Norden hart durchzugreifen. Letztlich wäre ein offensiverer Schritt Serbiens im Norden im Vorfeld der Wahlen auch ein Beweis dafür, dass der neue starke Mann Serbiens die serbischen Geheimdienste, die eine wichtige Rolle im Norden des Kosovo zu spielen scheinen, immer besser unter Kontrolle bekommt.

Bereits einige Tage vor dem Zwischenfall in Zvecan wurde es deutlich, dass der Beginn der offiziellen Verhandlungen der EU mit Serbien keinesfalls nach einem Automatismus erfolgen wird. Versprochen wurde Serbien der Beginn der Verhandlungen spätestens im Jänner 2014, natürlich unter der Voraussetzung, dass es bei der Implementierung der Vereinbarung zwischen Belgrad und Prishtina zu substantiellen Fortschritten kommt. In den letzten Wochen und Tagen hört man diesbezüglich immer kritischere Stimmen und neue Gerüchte. Nach diesen Gerüchten heißt es, dass vor allem Deutschland als Voraussetzung für den Beginn der Verhandlungen auf die Erfüllung aller weiteren vereinbarten Punkte zwischen Prishtina und Belgrad pocht. Die Rede ist auch von einem deutschen „non paper“, das derzeit in Brüssel kursieren solle und in dem strikt größere Geschwindigkeit seitens Serbiens bei der Umsetzung der Vereinbarung verlangt wird. Es soll in diesem Paper explizit stehen, dass man keinesfalls Ausweichmanöver oder irgendwelche Versprechen, die nicht von Taten gefolgt werden, zu akzeptieren bereit ist.

### **3. Akute und schwellende Minoritätenkonflikte in Serbien und ihre Auswirkungen auf den EU-Integrationsprozess Serbiens und die Region**

#### **3.1. Südserbien – Situation im Sandžak**

Einer der zentralen Konflikte zwischen serbischer Mehrheitsbevölkerung und einer ethnischen Minderheit in Serbien ist jener im südserbischen Sandžak. Das Gebiet des Sandžak liegt im Nordosten Montenegros und im Südwesten Serbiens. Im serbischen Teil des Sandžak lebten entsprechend einer Volkszählung von 2002/2003 etwa 235.000 Personen. Etwa 60% der Bevölkerung machen die Bosniaken aus, 38% deklarieren sich als Serben. Am Beispiel des Sandžak zeigen sich deutliche Nachwirkungen der 1990er Jahre und der Herrschaft von Slobodan Milosevic. Zugleich kann die Situation in Sandžak als ein deutlicher Hinweis auf ein Weiterbestehen ethnisch-zentrierter Politik in Serbien betrachtet werden, die den serbischen Staat als einen Nationalstaat der Serben auffasst und folglich die adäquate Position der Minderheiten im Staat als zweitrangig betrachtet. Die Folgen sind im Sandžak seit den 1990er Jahren bis heute deutlich sichtbar. Ein großer Teil der bosniakischen Minderheit fühlt sich diskriminiert, zeigt sich mit der Behandlung des Sandžak durch Belgrader Zentralpolitik äußerst unzufrieden und erhebt sogar fallweise Forderungen nach mehr Autonomie. Die Situation wird durch die interne Spaltung der bosniakischen Bevölkerung und Eliten noch verschärft. All dies ist einmal mehr im Jahr 2010 rund um die Wahl für den Nationalrat der Bosniaken deutlich geworden, in deren Folge es zu einer neuerlichen Radikalisierung der Situation im Sandžak und vor allem zwischen Belgrad und Sandžak gekommen ist, die bis heute das Verhältnis zwischen dem Sandžak und den Zentralinstitutionen in Belgrad trübt. Vor dem Hintergrund der in den letzten zwei Jahren erfolgten Zuspitzung der Situation in Sandžak kann man an diesem Beispiel die These von einer enormen Kluft zwischen der De jure-Situation der Minderheiten mit all den formalen Elemente und Mechanismen zum Schutz der Minderheiten in Kraft einerseits und der De facto-Situation der bosniakischen Bevölkerung andererseits formulieren. Diese Kluft kann nicht zuletzt als ein deutlicher Hinweis auf eine immanente Gefährdung der Demokra-

tie durch ethnisch dominierte Politik bzw. gewissen Limits der EU-Konditionalität in ihrer Kapazität zur Lösung der interethnischen Problemlagen gedeutet werden.

Nach dem Sturz von Milosevic und der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch Zoran Djindjic kam es zunächst einmal zu einer positiven Veränderung der Politik Belgrad gegenüber dem Sandžak mit positiven Akzenten im Bereich des Umgangs mit Minderheiten und ihrer stärkeren Inklusion in die zentralstaatlichen Institutionen in Belgrad. In der Regierungszeit von Vojislav Kostunica gab es eine Rückkehr Belgrads zur alten Form der ethnischen Politik und des Schürens von Konflikten im Sandžak zurück. In dieser Zeit sind auch die ersten deutlich sichtbaren Anzeichen einer innerbosniakischen Spaltung sichtbar, und zwar bröckelt die Macht der bis dorthin dominanten SDA (Stranka demokratske akcije - Partei der demokratischen Aktion des Sandžak) von Sulejman Ugljanin ab, die Sozialdemokratische Partei (SDP) von Rasim Ljajic gewinnt an Zustimmung und profiliert sich zunehmend, und letztlich gewinnt ein anderer und heute zentraler Akteur, nämlich Mufti Muamer ef. Zukorlic mit seiner Islamischen Gemeinschaft immer stärker an Bedeutung.

Kostunica selbst unterstützte Ugljanin und nutzte jede Gelegenheit, um eine noch tiefere Spaltung innerhalb der bosniakischen Gemeinschaft zu provozieren. Der Höhepunkt war sicherlich der Angriff auf die Islamische Gemeinschaft in Serbien, die für die Bosniaken im Sandžak einen zentralen Bezugspunkt für ihre religiöse und nationale Identität darstellt. Die Spaltung innerhalb der islamischen Gemeinschaft, die von Belgrad betrieben und im Jahr 2007 konfliktreich vollzogen wurde, führte zur Schaffung der Islamischen Gemeinschaft Serbiens unter Reis Zilkic in Konkurrenz zu Zukorlic's Islamische Gemeinschaft in Serbien, was teilweise zu gewalttätigen Konflikten zwischen den Anhängern von Mufti Zukorlic und jenen von Zilkic und zu einer Destabilisierung der Situation im Sandžak führte. Seit dem existieren zwei islamische Gemeinschaften in Novi Pazar, die sich nahezu in einer Art des Kriegszustandes befinden. Die Situation eskalierte während des Jahres 2007 im Kampf um die Moscheen in der Region. Es kam zu Auseinandersetzungen und Schießereien, woraufhin Reis der Islamischen Gemeinschaft Serbiens im serbischen Innenministerium um Schutz ansuchte. Unter anderem kam es seit

2007 immer wieder zu teilweise auch bewaffneten Auseinandersetzungen mit Verletzten, phasenweise wurde sogar von einem „bürgerkriegsähnlichen“ Zustand gesprochen.<sup>26</sup> An diesem Konflikt zeigte sich noch einmal, wie groß die Bedeutung der Religion in Staaten mit gemischter ethnischer Zusammensetzung sein kann. Sandžak wurde fortan als ein akuter Krisenherd innerhalb Serbiens betrachtet, was zur Verfestigung der Spaltung und Segregation der serbischen und der bosniakischen Bevölkerungsgruppe im Sandžak beitrug.

Hier zeigt sich erneut die Diskrepanz zwischen rechtlich gesicherten und faktisch umgesetzten Minderheitenrechten in Serbien. So hat eine Reihe internationaler Akteure darauf hingewiesen, dass Serbien den rechtlichen Rahmen der Minderheitenschutz im Kontext des Europäisierungsprozesses verbessert hat, es jedoch an der Umsetzung und Implementierung der vorhandenen Vorschriften mangelt und höhere Bereitschaft aller involvierter Akteure notwendig wäre, um die Diskriminierung zu bekämpfen.<sup>27</sup> Konkrete Probleme ergeben sich bei der Umsetzung der affirmativen Maßnahmen im Bereich der Vertretung von Minderheitenangehörigen in öffentlichen Institutionen (vor allem in den Polizei- und Armeestrukturen sowie im Bereich der Gerichte)<sup>28</sup>, im Bereich der Bildung und der Regulierung der Verwendung der Muttersprache im Unterricht oder beispielsweise in der Frage des Umgangs mit dem kulturellen Erbe des Islam im Sandžak. Abgesehen von der fehlenden Umsetzung kultureller und sprachlicher Minderheitenrechte ist es vor allem die wirtschaftliche Situation der Region, die den Bosniaken aber auch allen anderen Bewohnern der Region zu schaffen macht. Der Sandžak gehört nämlich weiterhin zu einer der unterentwickeltsten Regionen Serbiens. Die Minderheitenvertreter der Region vermissen eine wirtschaftliche Aufwertung der Region und beklagen hier eine stiefmütterliche Behandlung des Sandžak durch die Zentralregierung in Belgrad.

---

<sup>26</sup> Srđan Barišić: Muslimani u Srbiji, in: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Sandžak i evropske perspektive, 255-258

<sup>27</sup> Report by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, on his visit to Serbia (13-17 October 2008), abrufbar unter <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1417013>; European Commission Progress Report on Serbia 2009, Brussels, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/sr\\_rapport\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/sr_rapport_2009_en.pdf)

<sup>28</sup> siehe hier einzelne Fortschrittsberichte der EU-Kommission zu Serbien seit 2006, abrufbar unter <http://ec.europa.eu/enlargement>

Sandžak rückte rund um die im Jahr 2010 organisierten Wahlen für die sogenannten Nationalräte noch einmal in den Mittelpunkt der innerserbischen Aufmerksamkeit. Im Verlauf des Jahres 2009 verabschiedete das serbische Parlament das neue Gesetz über Nationalräte der nationalen Minderheiten, mit dem die Einrichtung der Nationalräte als zentrales Element zur Realisierung der kulturellen Rechte der Minderheiten vorgesehen wurde. Das neue Gesetz ist mitunter als Reaktion auf die Anforderungen im Bereich des Minderheitsschutzes im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses zu betrachten, entspricht höchsten Standards zum Schutz der Minderheiten und folgt dem Trend zur formalen und institutionellen Anpassung der serbischen Gesetzgebung an die Vorgaben der EU. Jedenfalls wurden mit dem neuen Gesetz den Nationalräten der nationalen Minderheiten in Serbien Kompetenzen und Aufgaben im Bereich der Kultur, der Bildung, der Information sowie in der Domäne der offiziellen Verwendung der Minderheitensprache sowie der Schrift eingeräumt.<sup>29</sup> Im Wahlkampf wurden die Konfliktlinien zwischen Mufti Zukorlic auf der einen Seite und den politischen Gruppierung rund um die Parteien von Sulejman Ugljanin und Rasim Ljajic, den beiden Ministern in der zentralserbischen Regierung, verstärkt. Ugljanin und Ljajic nutzten all ihre Macht in der Regierung und in der Region, um Mufti Zukorlic politisch zu diskreditieren, während jener keine Gelegenheit ausließ, um gegen Belgrad, seine Diskriminierung der Bosniaken sowie gegen die in seinen Augen politischen Handlanger der serbischen Regierung und „Verräter des Sandzak“ Ugljanin und Ljajic zu wettern.<sup>30</sup> Die Wahlen fanden am 6. Juni 2010 statt. Bei einer Wahlbeteiligung von 56,46% konnte die BKZ Bosnjacka kulturna zajednica (Bosniakische Kulturgemeinschaft) von Mufti Zukorlic 48,4% der Stimmen und damit die relative Mehrheit von 17 Mandaten im 35köpfigen Minderheitenrat der Bosniaken für sich verbuchen. Die von der SDA unterstützte Bosnjacka lista erreichte 37,35% der Stimmen und insgesamt 13 Mandate. Die von der SDP von Rasim Ljajic unterstützte Liste Bosnjacki preporod kam hingegen nur auf 14,25% der Stimmen und konnte somit nur 5 Mandate verbuchen. Bei der formalen Konstituierung des Nationalrats der Bosniaken konnte Zukorlic zwei Personen von der Liste „Bosnjacki preporod“

<sup>29</sup> Safeta Biševac: Političke poruke izbora za nacionalni savet Bošnjaka, in: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Sandžak i evropske perspektive, 28-30

<sup>30</sup> Pravda, Izdali nas Ugljanin i Ljajić, 9. septembar 2009



für sich gewinnen, womit er sich die Mehrheit für die formale Konstituierung des Rates sowie für die Wahl der zentralen Organe des Rates am 7. Juli 2010 sichern konnte.<sup>31</sup> Das zuständige Ministerium für Menschen- und Minderheitenrechte in Belgrad änderte am Tag der Wahl die gesetzliche Regelung für die Konstituierung des bosniakischen Nationalrats und verlangte nun statt der bislang vorgesehenen einfachen eine Zwei-Drittel-Mehrheit bei der Wahl. Auf dieser Grundlage annullierte das Ministerium die konstituierende Sitzung und löste den Rat auf, was für heftigste Reaktionen aus dem Sandžak und von Mufti Zukorlic sorgte. Eine neuerliche Phase der gefährlichen Radikalisierung der Beziehung zwischen Belgrad und Sandžak begann.<sup>32</sup>

Bis heute hat sich an der Pattsituation im Kontext des Rates nichts geändert. Mufti Zukorlic agiert mit seiner Gruppierung aus einem rechtlich nicht anerkannten Nationalrat, zu neuen Wahlen kam es bislang nicht, so dass diese Pattsituation von allen Seiten instrumentalisiert wird. Mufti Zukorlic setzte bis heute auf scharfe Rhetorik gegenüber Belgrad und bisweilen einen offenen Konfrontationskurs. Er nutzt dazu jedes ihm gegebene Mittel aus, kandidierte so auch für die Wahl des serbischen Präsidenten im Jahr 2012 und nutzte die mediale Bühne, um für seine Anliegen zu kämpfen. Belgrad reagierte seinerseits stets harsch und direkt, so auch neuerdings im Fall einer Fatwa von Mufti Zukorlic in Bezug auf den islamischen Religionsunterricht in den Schulen in Sandžak, was den zuständigen Minister in Belgrad zu scharfer Rhetorik in Richtung von Mufti Zukorlic veranlasste, Sandžak aber wieder in die Schlagzeilen der serbischen Medien brachte.<sup>33</sup> Die beiden bosniakischen Minister in der zentralstaatlichen Regierung, Rasim Ljaljic und Sulejman Ugljanin, näherten sich nach den Wahlen der neuen Koalition zwischen der Sozialistischen Partei von Dacic und der Fortschrittspartei von Vucic an und fanden so neuerdings den Weg zu Ministerposten. Im Verlauf des Jahres 2012 trat vor allem Ljaljic immer wieder mit einer politischen Position auf, in der jegliche Form

---

<sup>31</sup> Radio Slobodna Evropa, Zukorlić u vrtolgu vere i politike, 28.6.2010, abrufbar unter [http://www.slobodnaevropa.org/content/zukolic\\_vera\\_politika/2085019.html](http://www.slobodnaevropa.org/content/zukolic_vera_politika/2085019.html)

<sup>32</sup> Iz Sandžaka stižu upozoravajuće poruke, Radio Slobodna Evropa 17.7.2010, abrufbar unter [http://www.danas.org/content/Sandžak\\_bosnjaci\\_islamska\\_zajednica\\_Zukorlić\\_tadić/2101910.html](http://www.danas.org/content/Sandžak_bosnjaci_islamska_zajednica_Zukorlić_tadić/2101910.html) sowie Raspusten nacionalni savet Bosnjaka, Radio Slobodna Evropa, 12.7.2010, abrufbar unter [http://www.danas.org/content/raspusten\\_nacionalni\\_savet\\_bosnjaka/2097794.html](http://www.danas.org/content/raspusten_nacionalni_savet_bosnjaka/2097794.html)

<sup>33</sup> B92, Minister condemns Muslim leader's "fatwa", 27.09.2012, abrufbar unter [http://www.b92.net/eng/news/in\\_focus.php?id=119](http://www.b92.net/eng/news/in_focus.php?id=119)

des Separatismus aus der Richtung des Sandžak ausgeschlossen ist. Nichtsdestotrotz bleibt die Frage nach einer möglichen territorialen Autonomie und Segregation im Raum, was im weiteren Verlauf des EU-Integrationsprozesses Serbiens durchaus zu Problemen und Friktionen führen kann und noch einmal demonstriert, wie hoch das Destabilisierungspotential der offenen Minoritätenkonflikte ist.

Generell betrachtet ist das angespannte Verhältnis zwischen dem Sandžak und Belgrad und damit auch zwischen der bosniakischen Minderheit und der serbischen Mehrheit ein gutes Beispiel dafür, wie politische Konflikte zwischen Mehrheit und Minderheit sowie allgemeine Unzufriedenheit der Minderheit mit ihrem Status innerhalb des Landes den rein formalen Charakter der Minderheitenschutzbestimmungen (wie eben die Einrichtung des im Text thematisierten Nationalrates) demaskieren können. In diesem Kontext stellt sich die Frage, wie sich der weitere Verlauf des Europäisierungsprozesses auf die Situation im Sandžak bzw. die Beziehung zwischen Sandžak und Belgrad auswirken wird. Sollte Serbien den harten Kurs in der Kosovo-Frage verlassen und trotz wirtschaftliche Krise und des harten innenpolitischen Kampfes zwischen dem national-konservativen und „demokratischen“ Flügel auf dem Weg der EU-Reformen bleiben, würde sich bei einem Beharren der EU auf die Entschärfung und Lösung des Konflikts mit Sandžak durch konsequente Umsetzung der Minderheitenbestimmungen sowie durch stärkere politische und sozioökonomische Inklusion des Sandžak neue Alternativen zur Lösung der Sandžak -Frage ergeben. Sollte aber auch die EU den Sandžak – wie bislang – vernachlässigen sowie weiterhin ihre passive und auf formale und institutionelle Fortschritte abzielende Politik fortsetzen, wird der Konflikt rund um den Sandžak akut bleiben.

Somit können wir – wie am Beginn des Berichts formuliert – vom Sandžak ausgehend und durchaus generalisierend noch einmal festhalten, dass eine stabile und gelebte Demokratie zentral von Umgang mit Minderheiten bzw. von einer konfliktfreien und produktiven Beziehung zwischen der nationalen/ethnischen Mehrheit in einem Staat und der Minderheit abhängt. In Hinblick auf den Prozess der Europäisierung am Westbalkan lässt sich vom Beispiel des Sandžak ausgehend resümieren, dass all jene formalen Schutzmechanismen und Schutzkriterien der EU in Bezug auf Minderheitenfragen erst dann ihre Wirkung entfalten können,

wenn zentrale politische Fragen und Konflikte gelöst sind und wenn keine Polarisierung entlang jener Felder, die zentralen Konflikt zwischen den Gruppen ausmacht, stattfindet. Die Tatsache, dass im Verhältnis zwischen Sandžak und Belgrad die zentralen Konfliktfelder nicht gelöst wurden und das gegenseitige Verhältnis weiterhin von Misstrauen, gegenseitigen Beschuldigungen und sogar Aggressivität geprägt ist, offenbart eine gewisse Kurzatmigkeit und relative Wirkungslosigkeit der formalen und legalen Schutzmechanismen, die weiterhin nicht von der Bereitschaft zur Lösung von substantiellen Fragen im Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit begleitet sind.

### **3.2. Die Vojvodina**

Die Situation in der interethnisch gemischten Vojvodina ist bei weitem nicht so akut wie jene in Sandžak, dennoch finden wir auch am Beispiel der Vojvodina deutliche Hinweise auf einen schwierigen Umgang der serbischen Regierung mit Minderheiten bzw. einen mühseligen Umgang mit dem Thema der in Serbien so notwendigen Dezentralisierung und Selbstverwaltung lokaler Strukturen. In der Vojvodina lebten laut Volkszählung im Jahr 2002 rd. 2 Millionen Personen, wobei sich die Bevölkerung unter anderem aus 65% Serben, 14% Ungarn, rd. je 3% aus Slowaken und Kroaten sowie aus 2% Rumänen zusammensetzte. Mit einem Gesetz aus dem Jahr 2009 wurde der Region (die bis zur Aufhebung der Autonomie durch Milosevic im Jahr 1988 laut der ehemaligen jugoslawischen Verfassung aus dem Jahr 1974 als autonome Provinz den anderen jugoslawischen Republiken weitgehende gleichberechtigt war) Autonomie zuerkannt. Der Verabschiedung des Gesetzes ging jedoch eine jahrelang heftig geführte politische Debatte voraus, in deren Mittelpunkt die Frage stand, ob ein neues Statut der Region auf den Beginn des ungarischen Separatismus hinweist oder hingegen eine durch die Verfassung definierte Verwaltungskategorie darstellt.<sup>34</sup> Die Debatte über den Status der Provinz Vojvodina setzte sich in den letzten Jahren fort. Im Sommer 2012 gab es dann eine Intensivierung der Debatte, womit die Vojvodina und ihr Status wieder in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der innerserbischen Öffentlichkeit rückte. Im Juli 2012 hat nämlich das serbische Verfassungsgericht die Rechte der multiethnischen Provinz

---

<sup>34</sup> I dalje žestoka polemika oko Statuta Vojvodine, Radio Slobodna Evropa, 18.11.2009, abrufbar unter [http://www.slobodnaevropa.org/content/vojvodina\\_statut/1881565.html](http://www.slobodnaevropa.org/content/vojvodina_statut/1881565.html)

Vojvodina mit einem Entscheid beschnitten. Das Verfassungsgericht entschied sich für eine Einschränkung der Autonomierechte der Vojvodina und erklärte 25 Artikel des entsprechenden Gesetzes für verfassungswidrig. Die Entscheidung der Richter betraf das Verbot der Verwendung des Namens von Novi Sad als „Hauptstadt der Vojvodina“ und schreibt die Verwendung der Bezeichnung „administratives Zentrum“ vor. Auch eines der Vorhaben der Provinzregierung, nämlich im Rahmen der Vertretung Serbien bei der EU in Brüssel auch eine Regionalvertretung in Brüssel (im Sinne des Europas der Regionen) zu haben, verbot das Gericht. Zudem wurde festgehalten, dass das Provinzparlament keine Gesetze verabschieden oder öffentliche Unternehmen verwalten darf. Die führenden politischen Vertreter der Vojvodina bezeichnen das Urteil als politisch und erklärten, dass sie sich wehren wollen. Der Regierungschef der Vojvodina aus der Demokratischen Partei, Bojan Pajtic, betrachtet diese Entscheidung als eine politische Entscheidung, die als ein Resultat des Wahlergebnisses auf der nationalstaatlichen Ebene und der neuen Koalition zwischen der SPS (Socijalisticka partija Srbije – Sozialistische Partei Serbiens) und der SNS (Srpska napredna stranka – Serbische Fortschrittspartei) mit dem Ziel der Schwächung der in der Vojvodina regierenden Demokratischen Partei getroffen wurde. Ähnlich argumentierte ein weiterer prominenter politischer Vertreter der Vojvodina, der Chef der Liga der Sozialdemokraten der Vojvodina, Nenad Canak. Er forderte eine „Internationalisierung der Vojvodina-Frage“, um die Rechte der Bürger der Vojvodina schützen zu können, was durchaus auch als ein Appell an die EU, sich in dieser Frage verstärkt zu engagieren, interpretiert werden kann. Aus Sicht der Vojvodina wird jedenfalls die Entscheidung als ein „Comeback der kriegshetzerischen Kräfte“ der 1990er Jahre betrachtet, die auf der Welle des serbischen Nationalismus die Autonomie der Vojvodina und des Kosovo aufgehoben hatten.<sup>35</sup>

In der zweiten Hälfte des Jahres 2012 und im Verlauf des Jahres 2013 kam zu weiteren Debatten über den Status der Vojvodina. So kam es beispielsweise im Oktober 2012 auch zu einer direkten Aussprache zwischen dem Premierminister Ivica Dacic und dem Regierungschef der Vojvodina, Bojan Pajtic, bei der festgehalten wurden, dass die Ver-

---

<sup>35</sup> siehe dazu die regelmäßige Berichterstattung von B92 und Radio Slobodna Evropa im Sommer 2012, abrufbar im Online-Archiv von b92 unter [www.b92.net](http://www.b92.net) sowie im Online-Archiv von Radio Slobodna Evropa unter [www.danas.org](http://www.danas.org). Siehe dazu auch Andrej Ivanji, Provinz Vojvodina in Serbien. Ein Angriff auf die Autonomie, taz, 19.07.2012

fassung und der autonome Status der Vojvodina respektiert werden soll.<sup>36</sup> Dies bezieht sich vor allem auf die Finanzierung und die Budgetautonomie der Provinz Vojvodina, die das Verfassungsgericht in Frage gestellt hat. Premierminister Dacic betonte hier demonstrativ, dass die neue serbische Koalition keinesfalls die Absicht hat, sich in die Jurisdiktion der Vojvodina einzumischen. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs bleibt aber intakt, so dass es in den kommenden Monaten wohl weitere Absprachen mit zuständigen Ministerien auf der zentralstaatlichen Ebene (vor allem mit dem Finanzministerium) geben wird müssen, um einen Ausweg aus der verfahrenen Situation zu finden. Trotz der zuletzt demonstrativ zur Schau getragenen kompromissbereiten Haltung des Premierministers Dacic ist das Beispiel der Vojvodina ein weiterer deutlicher Hinweis darauf, wie schnell Minderheitenfragen in Zeiten von politischer Veränderung und angespannter sozialer und wirtschaftlicher Situation akut werden können.

In beiden hier thematisierten Fällen, im Sandžak und in der Vojvodina, ist eine zentrale Herausforderung für den Europäisierungsprozess sichtbar und zwar jene, dass die EU-Konditionalität im Bereich der Minderheiten es durchaus mit Erfolg geschafft hat, den gesetzlichen und damit formalen Rahmen für den Minderheitenschutz weitgehend zu reformieren und an die europäischen Standards im Bereich des Minderheitenschutzes anzupassen. Allerdings klafft hier – wie der Fall Sandžak oder die angespannte Situation rund um den Status der Vojvodina zeigen – weiterhin eine Lücke zwischen der formalrechtlichen Dimension und der tatsächlichen Umsetzung der Gesetzgebung. Diese Lücke ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass auch in diesem Fall bestimmte Aspekte der ethnischen Konflikte, die bereits aus den 1990er Jahren stammen, bislang nicht zur Gänze gelöst werden konnte. Dies hat zur Folge, dass formale Mechanismen zum Schutz der Minderheiten nicht greifen bzw. formale Einrichtungen zum Schutz und Realisierung der Rechte der Minderheiten wie der Minderheitenrat als Schauplatz für die Austragung des politischen Konflikts dienen. Für die EU und den weiteren EU-Integrationsprozess bedeutet dies, dass man sich den offenen Minoritätenfragen in Serbien weiterhin verstärkt zuwenden muss. Auch wenn diese Fragen durch große offene politische Dilemmata oft nur am Rande problematisiert werden, haben sie ein

---

<sup>36</sup> B92, Constitution, Vojvodina's Statute must be respected, 14.10.2012, abrufbar unter [http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2012&mm=10&dd=14&nav\\_id=82648](http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2012&mm=10&dd=14&nav_id=82648)

Destabilisierungspotential in sich und müssen daher von der EU im Rahmen des Integrationsprozesses genau beobachtet werden. Eine zentrale Herausforderung für die EU liegt hier nicht zuletzt darin, - abseits der formal garantierten Minderheitenrechten - vor allem auf die tatsächliche Implementierung dieser Minderheitenrechte zu achten.

#### **4. Kosovo – Vorläufige Bilanz der EULEX-Rechtstaatlichkeitsmission, Frage des Nordens und weitere Entwicklungen**

##### **4.1. Infobox Kosovo**

###### *EU-Integrationsstatus:*

Im März 2012 wurde seitens des Europäischen Rates das grüne Licht für die Arbeiten an der Machbarkeitsstudie (Feasibility Study) für ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen gegeben. Die Europäische Kommission hat mit den Fortschrittsberichten im Oktober 2012 die Machbarkeitsstudie vorgelegt. Im Juni 2013 empfahl die Kommission die Aufnahme der SAA-Verhandlungen mit dem Kosovo, was im Juli auch vom Rat bestätigt wurde. Die Verhandlungen sollen im Herbst 2013 beginnen.

###### *Grenzprobleme:*

Das zentrale Grenzproblem im Kosovo ist die Frage des unter serbischer Kontrolle stehenden Nordens (siehe dazu mehr weiter unten). Kosovo hatten in der Vergangenheit einen offenen Grenzstreit mit Mazedonien, in dem es um die nicht vertragliche festgelegte Grenze zwischen beiden Staaten ging.–Strittig war hier vor allem eine etwa 20.000 Hektar große Fläche in der Umgebung der mazedonischen Dörfer Debalde und Tanusevci. Im September 2008 kam es zu einer Einigung zwischen beiden Regierungen. Die makedonische Regierung stimmte einer Änderung des Grenzverlaufs bei Debalde zugunsten des Kosovo zu. Als Gegenleistung bekam Mazedonien einen Teil des Territoriums im Länderdreieck zwischen dem Kosovo, Mazedonien und Albanien. Nach dieser erfolgreichen Schlichtung des Grenzkonflikts, die von der EU und den USA gelobt wurde, nahmen Kosovo und Mazedonien auch offizielle diplomatische Beziehungen auf.

#### **4.2. Minderheitensituation (mit Ausnahme der serbischen Bevölkerungsgruppe)**

Neben der kosovo-albanischen Mehrheitsbevölkerung und der serbischen Bevölkerungsgruppe leben im Kosovo Roma, Ashkali und Egyptians, Bosniaken und Gorani (moslemische Slawen) sowie Türken. Nach dem Ende des Krieges im Jahr 1999 kam es zur sogenannten „umgekehrten Vertreibung“ von Serben, Roma, Ashkali, Egyptians und Angehörigen anderer Minderheiten, was die interethnischen Beziehungen zusätzlich belastete. Durch einen starken Fokus auf die Beziehung zwischen Kosovo-Albanern und Kosovo-Serben wurden die Lebensbedingungen anderer Minderheiten tendentiell vernachlässigt. Hier ist vor allem die Lebenssituation der kosovarischen Roma, Ashkali und Egyptians besonders schwierig, da sie auch heute noch teilweise in Flüchtlingscamps leben, am Arbeitsmarkt kaum Möglichkeiten vorfinden und auch im Bildungssektor diskriminiert werden. Zudem gibt es in der Frage der Rückkehr der Serben und der Angehörigen anderer Minderheiten in den letzten Jahren nahezu einen Stillstand. Viele Angehörige dieser Minderheit versuchen viel mehr, durch die Flucht aus dem Kosovo ihre Lebenssituation zu verbessern.

Die Situation der anderen Minderheiten, hier vor allem der vor allem in der Region um Prizren lebenden Angehörigen der türkischen Minderheit, der Bosniaken und der Goranci ist durchaus besser als jene der Roma, Ashkali und Egyptians. Alle Minderheiten haben ihre politische Vertretung und sind durch die reservierten Plätze für Minderheiten im kosovarischen Parlament vertreten. In der Regel haben sie aber keinen Einfluss auf die zentralen Politikbereiche im Kosovo.

#### **4.3. Allgemeiner Überblick über politische und wirtschaftliche Entwicklung des Kosovo**

Die Entwicklung des Kosovo in den Jahren seit dem Ende des Krieges war sehr stark mit der Statusfrage verbunden. Mit der Verabschiedung der Resolution 1244 des UN-

Sicherheitsrats am 12. Juni 1999 wurde die Lösung der Statusfrage aufgeschoben und die Entwicklung einer »substanziellen Autonomie« des Kosovo innerhalb der damaligen BR Jugoslawien als eines der Kernziele der internationalen zivilen Präsenz unter der Leitung der UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) festgelegt. Die Debatte über den in der UN-Resolution 1244 explizit nicht festgelegten finalen völkerrechtlichen Status des Kosovo, der im Februar 2008 mit der einseitigen Unabhängigkeitsproklamation durch Prishtina formal »gelöst« wurde, prägte die Entwicklung des Kosovo zwischen 1999 und 2008. Zentrales Dokument für die Zeit nach der Unabhängigkeitserklärung und von besonderer Bedeutung für die Frage der Minderheitenschutzmechanismen im Kosovo wurde im sogenannten Ahtisaari-Plan gelegt, der im März 2007 nach langen und letztlich erfolglosen Verhandlungen zwischen Prishtina und Belgrad vorgelegt wurde. Der Ahtisaari-Plan, der im Jahr 2008 als formale Grundlage für die Unabhängigkeit und als Fahrplan für die Zeit danach dienen sollte, sah eine »bedingte« Unabhängigkeit des Kosovo vor. Der Kosovo sollte demnach ein multiethnisches, stabiles, demokratisches staatliches Gebilde sein, das das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit voll respektiert und alle international geltenden Menschen- und Bürgerrechte gewährleistet. Die kosovarische Regierung sollte das Recht besitzen, internationale Verträge abzuschließen und sich um Mitgliedschaft bei internationalen Organisationen zu bewerben. Auch die Schaffung einer eigenen leicht bewaffneten kosovarischen Sicherheitstruppe von 2 500 Mann, die die Funktion einer Kosovo-Armee übernehmen und von der NATO/KFOR unterstützt werden sollte, war vorgesehen. Die Souveränität des Kosovo sollte zugleich durch eine neue Form der internationalen Präsenz unter der Leitung der EU und durch die weitgehenden Vollmachten eines Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft (International Civilian Representative – ICR) beschränkt werden. Dieser internationale Repräsentant sollte im Verein mit der EU-Mission EULEX die UNMIK ablösen. Der Plan sah des Weiteren besondere Schutzmaßnahmen für die nicht-albanischen Bewohner des Kosovo – insbesondere für die serbischen Bewohner, aber auch für andere kosovarische Minderheiten – vor. Neben den allen Minderheiten garantierten kulturellen Autonomierechten und dem Recht auf eigene Symbole und repräsentative Vertretung in den kosovarischen Institutionen definiert der Plan auch weitgehende Autonomierechte für die serbische Bevölkerung im Kosovo, die in den



mehrheitlich serbisch besiedelten Gemeinden umfassende Rechte im Gesundheits- und Bildungsbereich sowie im Bereich der polizeilichen Arbeit erhalten sollten. Darüber hinaus sah der Ahtisaari-Plan die Möglichkeit vor, bei Verletzung »vitaler Interessen« der serbischen Bevölkerung das Veto-Recht im kosovarischen Parlament einzusetzen. Daneben beinhaltete der Plan die Möglichkeit einer transparenten finanziellen Unterstützung der Kosovo-Serben durch Serbien sowie einen speziellen Schutz serbischer Denkmäler und religiöser Heiligtümer.

Die am 17. Februar 2008 verabschiedete Unabhängigkeitserklärung des Kosovo führte in Serbien zu sehr emotionalen und teilweise auch gewalttätigen Reaktionen. In Belgrad wurden westliche Botschaften in Brand gesetzt und Fahnen der USA und der EU-Staaten verbrannt. Im Norden des Kosovo, im serbischen Teil von Mitrovica, kam es zu großen Protestkundgebungen und zwei Zollstationen zwischen Serbien und dem Kosovo wurden zerstört. Die Regierung in Belgrad verlegte sich in ihrer Strategie fortan auf eine faktische Abtrennung des vor allem von Serben bewohnten Nordkosovo und auf eine Stärkung der »Parallelstrukturen«, d. h. der von Belgrad finanzierten und kontrollierten Einrichtungen im Norden und zu einem geringeren Umfang in den serbischen Enklaven im Zentral- und Süd-Kosovo. Die schwerwiegendste Konsequenz der Unabhängigkeitserklärung war somit eine De facto-Teilung des Landes nach ethnischen Kriterien, die bis heute nicht rückgängig gemacht werden konnte und Quelle der Konflikte darstellt.

Kosovo ist seit 2008 ein unabhängiger Staat, zugleich aber ein unvollendeter Staat mit starkem internationalen Engagement, partieller Souveränität, offenen Territorialfragen und enormen Problemen im Inneren des Staates. Kosovo wird weiterhin von fünf Staaten der EU (Slowakei, Spanien, Rumänien, Zypern und Griechenland) nicht anerkannt. Weltweit haben bislang 103 Staaten Kosovo anerkannt (Stand September 2013). Kosovo ist auch Mitglied der Weltbankgruppe und unlängst der EBRD geworden, die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen und in der OSZE wird aber weiterhin blockiert. Neben diesen politischen Problemen sind es Korruption und mangelnde Rechtsstaatlichkeit, die eine stabile Entwicklung des Kosovo hemmen. Dazu kommt eine instabile

wirtschaftliche Entwicklung und schlechte soziale Lage. Vor allem die große Anzahl der Arbeitslosen und jungen Menschen ohne berufliche Perspektive (Kosovo ist die jüngste Gesellschaft Europas) in einem Land mit akuten sozialen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten sind eine schwere Hypothek für die Zukunft.

#### **4.4. Rechtstaatlichkeitsmission EULEX im Kosovo**

Von zentraler Bedeutung für die Einschätzung der Rolle und der Wirksamkeit der EU am Balkan ist die Frage nach der Funktionalität und Effektivität der größten zivilen Mission der EU, der EULEX im Kosovo. Die Einschätzung der Erfolge bzw. Limits der EULEX erlaubt auch eine Aussage über die Wirksamkeit der Durchsetzung der Rechtstaatlichkeitsregel durch die EU, die wiederum auch für den Bereich des Schutzes der Minderheiten bzw. der Rechte der ethnisch anderen von großer Bedeutung sind.

Die EU übernahm mit dem Ende des Krieges im Kosovo im Jahr 1999 eine zentrale und zugleich sehr schwierige Rolle im Rahmen des massivsten internationalen State- und Nationbuilding-Einsatzes am Balkan. Im Rahmen der UNMIK-Struktur war die EU für den wirtschaftlichen Wiederaufbau der ehemaligen serbischen Provinz zuständig. Die EU investierte in den Jahren 1999 bis 2008 etwa 2,3 Milliarden Euro in den Wiederaufbau und die Modernisierung der kosovarischen Wirtschaft. Das Ziel der Schaffung einer funktionsfähigen Wirtschaft erwies sich aber trotz immenser finanzieller Mittel auf Grund chronischer Unterentwicklung, infrastruktureller Mängel aber auch einer teilweise verfehlten Prioritätensetzung sowie Verfehlungen und Missstände<sup>37</sup> in der Praxis der UNMIK und auch der EU als eine fast unlösbare Aufgabe.<sup>38</sup>

Im Rahmen der bereits erwähnten „konditionierten Unabhängigkeit“ des Kosovo sollte die EU den Rechtsstaatsaufbau vorantreiben. Folglich beschlossen die Mitgliedsstaaten der EU am 4. Februar 2008, unmittelbar vor der Ausrufung der Unabhängigkeit des Kosovo durch das Parlament in Prishtina, die Entsendung der European Union Rule of Law

---

<sup>37</sup> So versickerten in den Großprojekten der EU – insbesondere im Bereich des größten Elektrizitätswerks im Kosovo (KEK) sowie am Flughafen Prishtina Millionen von Euro durch mangelnde Kontrolle und Korruption.

<sup>38</sup> Vgl. hierzu Vedran Dzihic/Helmut Kramer: Kosovo after Independence. Does the EU's EULEX Mission Deliver on its Promises, Internationale Politikanalysen, Friedrich Ebert Stiftung, Juli 2009

Mission (EULEX-Mission) in den Kosovo. Die EULEX als größte zivile Mission der EU sollte jedenfalls das Vorzeigeprojekt der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) werden und als direkter Mechanismus zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Bekämpfung der Korruption und Unterstützung der kosovarischen Polizeikräfte in ihren Exekutivaufgaben dienen. Mit der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Bekämpfung der Korruption sollten Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass der Kosovo langfristig stabilisiert wird und letztlich auch durch die Tätigkeit der EULEX im serbisch dominierten Norden des Kosovo die offene Frage der territorialen Integration des Nordens in den kosovarischen staatlichen Verband befriedigend gelöst wird. Die politische Realität sah aber nach der einseitigen Erklärung der Unabhängigkeit am 18.2.2008 allerdings viel komplexer aus.<sup>39</sup>

Ein zentrales negatives Momentum für die EULEX war von Beginn an die Statusneutralität, die dem nicht vorhandenen Konsens über die Unabhängigkeit des Kosovo innerhalb des Sicherheitsrates und vor allem auch der EU geschuldet war und sich bis heute als eines der Hindernisse für eine offensive Politik der EULEX herausgestellt hatte. Hinzu kamen vor allem am Beginn des Einsatzes der enorm komplexe und friktionsvolle Prozess der Ablösung der UNMIK und letztlich auch noch die schwere Hypothek im Bereich des Images der Mission. Die EULEX hatte von Beginn an dagegen zu kämpfen, dass sie nach der äußerst negativ konnotierten Erfahrung mit der UNMIK als eine neue Form der Fremdherrschaft aufgefasst wurde, die in Augen der Mehrzahl der kosovo-albanischen Bevölkerung eine weitere Einschränkung der ohnehin limitierten Souveränität implizierte. Insgesamt verlief der Start der neuen EULEX-Mission äußerst ungünstig und kompliziert – es klaffte eine große Lücke zwischen hohen Ansprüchen und Erwartungen einerseits und der Wirklichkeit andererseits. Die Lücken blieben bis heute bestehen und schlugen sich beispielsweise auch im Bericht des Europäischen Rechnungs-

---

<sup>39</sup> siehe Rechtsstaatlichkeit fördern, ohne Eigenstaatlichkeit zu stärken: Schafft die EULEX-Mission im Kosovo die Quadratur des Kreises?, in: Muriel Asseburg/Ronja Kempin (Hg.): Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und –Operationen, Berlin, Dezember 2009, S. 32-50

hofes wider, in dem die Mission einer scharfen und bislang von der EU-Seite in dieser Deutlichkeit noch nicht vorhandenen Kritik unterzogen wurde.<sup>40</sup>

Die EULEX konnte nach anfänglichen Problemen am 9. Dezember 2008 offiziell ihre Mission beginnen. EULEX erreichte dann im Frühjahr 2009 die voll operationale Stärke von etwa 2.600 Personen, wovon in etwa zwei Drittel internationale und ein Drittel lokale Kräfte sind. Im ersten umfangreichen Bericht über die Tätigkeit der EULEX an den UN-Sicherheitsrat vom 31. Mai 2009 wurde dann eine vorläufige Bilanz der so schwierig verlaufenden ersten Phase unternommen. Die Bilanz der Aktivitäten der ersten sechs Monate fiel wie erwartet sehr bescheiden aus. So wird im Bericht erwähnt, dass die Polizei-Einheiten von EULEX im April und Mai gemeinsam mit UNMIK und KFOR bei den Unruhen in Nord Mitrovica einschritten. EULEX konnte weiters Ende Mai 2009 aufgrund einer Absprache mit Belgrad die Zollkontrolle an den Grenzübergängen zu Serbien im Norden wiederherstellen. Im Bereich der Gerichtsbarkeit wurde im Bericht an die UN aufgelistet, dass die EULEX-Richter ihre Tätigkeit im District Court House in Nord-Mitrovica aufgenommen haben und dass zwei Prozesse im Bereich von Kriegsverbrechen abgeschlossen werden konnten. Weiter wird in dieser eher dürftigen Bilanz angeführt, dass die Juristen der EULEX mit Zivilprozessen, in denen interethnische Eigentumskonflikte verhandelt werden, begonnen haben. Zudem wurde in der ersten EULEX-Bilanz angeführt, dass die UNMIK-Verwaltung an EULEX mehr als 400 unerledigte Fälle übergeben hat, die seit Jahren auf eine Behandlung warten. Ein Bereich, den die EULEX in ihrer ersten Phase völlig ausgespart hatte, der aber von zentraler Bedeutung für den Aufbau und die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo ist, ist die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität.

In weiteren Jahren des EULEX-Einsatzes versuchte die Mission, pragmatisch vorzugehen und um kleine Fortschritte bemüht zu sein. Bei zentralen Punkten so wie bei der Tätigkeit der EULEX im serbischen Norden sowie der Gerichtsbarkeit in diesem Teil des Kosovo konnte EULEX keine Erfolge vorweisen. Im Frühjahr 2010 leitete die EULEX die lange erwarteten und bislang ausgebliebenen offensiven Aktionen gegen die korrupten und kriminellen Politiker

---

<sup>40</sup> Europäischer Rechnungshof: Rechtsstaatlichkeitshilfe für das Kosovo nicht ausreichend wirksam, Pressemitteilung ECA/12/41, 30.10.2012, abrufbar unter [http://europa.eu/rapid/press-release\\_ECA-12-41\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-12-41_de.htm)

im Kosovo ein. Der EULEX-Wind drehte sich auf einmal und überraschte positiv die EULEX-kritische Öffentlichkeit, die seit Jahren ein solches entschlossenes Vorgehen der EULEX gegen Korruption und Kriminalität im Kosovo erwartet und gefordert hat. Im April 2010 wurde eine breit angelegte Operation gegen Fatmir Limaj, den kosovarischen Transport- und Kommunikationsminister, ehemaligen UCK-Kämpfer und engen Mitstreiter des kosovarischen Premierministers Hashim Taci begonnen. Zu einem Symbol der neuen Dynamik der EULEX wurde der holländische Chefankläger Johannes van Vresswijk, der offen und ausdrücklich sprach und, mit ungewöhnlich starken Worten die kriminellen und korrupten Aktivitäten der kosovarischen Politiker kritisierte.<sup>41</sup> Die Entwicklungen seit diesem Zeitpunkt waren aber nicht in der Lage, zusätzliche Hoffnungen in die Wirksamkeit der Mission zu wecken.

So gut es die EULEX vor allem im Jahr 2010 schaffte, durch Aktionen, Verhaftungen und Untersuchungen im kosovo-albanisch dominierten Teil des Kosovo ermutigende Akzente zu setzen, so wenig gelang es der Mission aber auch der EU insgesamt, die Situation im Norden des Kosovo entscheidend zu verändern. In der Realität ist der Einfluss der EULEX im Norden verschwindend gering und der gesamte Norden weiterhin de facto von Belgrad kontrolliert. Dies zeigen auch die gewalttätigen Zwischenfälle an der Grenze zu Serbien sowie teilweise auch an der Grenze zwischen dem albanisch besiedelten südlichen Teil von Mitrovica und dem serbisch besiedelten Norden. Anfang des Jahres 2011 wurden drei EULEX-Polizisten im serbischen Norden attackiert und leicht verletzt. Die politische Auseinandersetzung um die Zukunft des Norden ist dann im Sommer 2011 eskaliert, wodurch der gesamte von den Zollbeamten der EULEX kontrollierte Warenverkehr zum nahezu vollständig zum Erliegen gebracht wurde. In den Jahren 2011 und 2012 blieb die Situation extrem angespannt, Gewalt mit Verletzten sowohl auf der Seite der internationalen Truppen und Polizeikräfte als auch serbischer Demonstranten bracht immer wieder aus. Es wurde Sonderkontingente der KFOR (hier auch mit einer signifikanten österreichischen Beteiligung) in den Norden beordert, um dort für mehr Sicherheit zu sorgen. Die im Juli 2011 von Prishtina riskierte Eskalation des Konflikts um die Kontrolle der nördlichen Grenzübergänge kann als Anstrengung der Regierung gelesen werden, die EU bzw. EULEX zu einer stärker pro-kosovarischen Strategie zu bewe-

---

<sup>41</sup> UNMIK Media Monitorings, 7. Mai 2010

gen. Die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten hielt die EULEX im Verlauf der anschließenden, teils gewaltsamen Ereignisse lange Zeit nahezu handlungsunfähig und setzte sie scharfer kosovoalbanischer Kritik aus. Die anschließende Unterstützung der Mission dabei, die Grenzübergänge im Sinne Prishtinas funktionsfähig zu machen, hat wiederum ein von Belgrad offen protegiertes Eskalationsverhalten auf der kosovoserbischen Seite verstärkt.<sup>42</sup> Mittlerweile (siehe den Teil zu Serbien) kam es zu Annäherung zwischen Prishtina und Belgrad in der Frage des Nordens, allerdings gibt es auch im Herbst 2013 weiterhin enorme Spannungen und auch Zwischenfälle (wie die Tötung des EULEX-Mitarbeiters im September 2013), die deutlich zeigen, wie schwierig der Prozess der Reintegration des Kosovo in den kosovarischen Staatlichkeitsrahmen sein wird.

Ein wichtiges Moment in der Tätigkeit der EULEX im Kosovo war sicherlich die Veröffentlichung des Berichts des Europäischen Rechnungshofs zur EULEX.<sup>43</sup> Mit diesem – wie die Frankfurter Allgemeine Zeitung titelte – „vernichtenden Urteil“ der EU gibt es das erste Mal eine Auflistung all jener bereits erwähnten Schwachstellen der EULEX seitens einer offiziellen EU-Stelle. Das hohe Ausmaß der Korruption und der organisierten Kriminalität, schwache Justiz oder die „nahezu keine Fortschritte“ im Norden werden als Kritikpunkte genannt. Der Bericht spricht zwar von den besonderen Umständen des Kosovo als einem Hauptgrund für die begrenzte Wirksamkeit der EULEX, kritisiert die kosovarischen Behörden, dass die der Rechtstaatlichkeit keine ausreichende Priorität einräumen und nennt auch die oftmals problematische Zusammenarbeit mit den USA, es werden aber auch Versäumnisse auf der Seite der EU wie Problem bei der Verwaltung der Mittel durch die Europäische Kommission und durch den Auswärtigen Dienst oder die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten nicht genug und kein qualifiziertes Personal für die Mission zur Verfügung gestellt hätten.<sup>44</sup> Die Reaktion der EU-Organ

---

<sup>42</sup> International Crisis Group, North Kosovo, Dual Sovereignty in Practice, Europe Report 211, Brussels, 14.3.2011

<sup>43</sup> Europäische Union: Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP des Rates vom 4. Februar 2008 über die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, EULEX Kosovo, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L42/92, 16.2.2008

<sup>44</sup> Vgl. zum Beispiel: Neue Zürcher Zeitung: Teure Ohnmacht der EU im Kosovo, 1.11.2012, <http://www.nzz.ch/aktuell/international/teure-ohnmacht-der-eu-in-kosovo-1.17743225> oder Frankfurter Allgemeine Zeitung: Europäischer Rechnungshof: Vernichtendes Urteil über EU-Mission im Kosovo, <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/europaeischer-rechnungshof-vernichtendes-urteil-ueber-eu-mission-im-kosovo-11943943.html>, 30.10.2012

auf diese Kritik und konkrete Schritte zur Behebung der Schwachstellen müssen schnell unternommen werden, damit die Kreditibilität der EULEX nicht weiter beschädigt wird. Es ist gerade auch angesichts des Rechnungshofberichts klar, dass die EULEX vor allem in den nächsten Monaten alles daran setzen muss, Erfolge zu erzielen, was in der seit 2010 so gut wie nicht veränderten Konstellation weder im Norden des Landes noch im gesamten Kosovo leicht sein wird. Es ist allerdings klar, dass all die in der Zukunft setzenden Maßnahmen der EULEX im Kosovo von einer konsistenten und kohärenten Politik der EU begleitet werden, die danach trachten muss, die internen Gegensätze in der Status-Frage hintanzuhalten und volle Unterstützung für alle Aktionen der EULEX zu gewährleisten. Zur kohärenten und offensiven Politik der EU gehört natürlich die Frage nach einer weiteren Konkretisierung der EU-Erweiterungsperspektive für den Kosovo. Im Jahr 2012 wurden seitens der EU-Kommission einige Schritte unternommen, die von zentraler Bedeutung für die europäische Integrationsperspektive des Kosovo sind. Dazu zählt einerseits der Beginn des Dialogs der Europäischen Kommission mit dem Kosovo über die Visa-Liberalisierung, der im Jänner 2012 begonnen wurde, andererseits der bevorstehende Beginn der SAA-Verhandlungen. Kosovo ist derzeit der einzige Staat am Westbalkan, der noch nicht in den Genuss des visafreien Reisens gekommen ist.

## **5. Situation in Bosnien-Herzegowina: Politische Blockade des Landes und gefährlicher Stillstand im EU-Annäherungsprozess**

### **5.1. Infobox Bosnien-Herzegowina**

#### *Grenzprobleme:*

Zentrale Grenzprobleme sind jene in Verbindung mit der Grenze zwischen Kroatien und Bosnien-Herzegowina, die bereits im Rahmen des sozialistischen Jugoslawien die längste Grenze darstellte. Einen Streitpunkt gibt es vor allem rund um den bosnischen Küstenabschnitt bei Neum, wo ein acht Kilometer breiter bosnisch-herzegowinischer Küstenabschnitt das kroatische Staatsgebiet durchtrennt. Hier wurde lange über den geplanten Autobahnbau seitens Kroatiens diskutiert, wobei es um die Frage geht, ob eine Brücke das kroatische Festland mit der kroatischen Insel Peljesac verbinden sollen, um

so den bosnisch-herzegowinischen Küstenabschnitt zu umgehen und einen direkten Weg nach Dubrovnik zu bekommen. Hier stand sowohl die Option der Brücke als auch des Baus eines Korridors zur Wahl. Nach letzten Absprachen im Jahr 2012 gab es Annäherung zwischen Kroatien und Bosnien-Herzegowina, eine finale Entscheidung wurde aber noch nicht getroffen. Für Bosnien-Herzegowina ist in diesem Fall vor allem der freie Zugang zum Hafen Ploce an der kroatischen Adria von zentraler Bedeutung.

Neben dieser offene Frage rund um Neum gibt es noch umstrittene Teile der Grenzen am Fluss Una bei Martin Brod, bei einigen Dörfern am Berg Pjesevica sowie die Frage der endgültigen Grenzziehung zwischen den Orten Hrvatska Kostajnica (Kroatien) und Kostajnica (Bosnien-Herzegowina), ebenfalls am Fluss Una.

Zusätzlich zu den offenen Fragen zwischen Kroatien und Serbien gibt es einige kleinere Abschnitte der Grenze zwischen Serbien und Bosnien-Herzegowina am Fluss Drina, die bis heute umstritten sind und einer Lösung bedürfen.

#### *EU-Integrationsstatus:*

Bosnien-Herzegowina ist ein potentiell Kandidatenland für die Mitgliedschaft in der EU. Seit Juli 2008 besitzt das Land ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU, das ratifiziert wurde aber noch nicht in Kraft getreten ist. Ein Grund liegt in der Frage der Implementierung der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrecht im Fall Sejdic-Finci. Im Rahmen des SAA findet in Bosnien-Herzegowina seit 2011 ein strukturierter Dialog über die Gerichtsbarkeit. Visa-Liberalisierung ist seit Dezember 2010 in Kraft.

## **5.2. Aktuelle politische und wirtschaftliche Entwicklungen in Bosnien-Herzegowina und die Reflexion auf die offenen internen ethnischen Fragen**

Bosnien-Herzegowina befindet sich seit einigen Jahren in einer akuten politischen und wirtschaftlichen Krise. Beide Krisenprozesse verstärken sich gegenseitig und bilden damit einen gefährlichen Nährboden für das Florieren der bosnischen Ethnopolitiken



und altbekannter Nationalismen, die es geschafft haben, sich auf der Basis der Widersprüche des Abkommens von Dayton ein Umfeld zu schaffen, in dem sie die Herrschaft langfristig absichern können. Die Ursache des Konflikts, nämlich die territorialen Ambitionen der einzelnen Ethnonationalismen, ist in der politischen und gesellschaftlichen Praxis seit Dayton nicht beseitigt worden. Der ethnische Negativismus und Ethnopolitik beherrschen alle Bereiche des politischen, gesellschaftlichen und sozialen Lebens und tragen zu einer permanenten Krise im Land bei.

Aus dieser kurz skizzierten partikularistisch-ethnonationalen Perspektive betrachtet ist es folglich wenig verwunderlich, dass es weiterhin gar keinen Konsens über die Form und den Inhalt der bosnischen Staatlichkeit gibt. Generell liegen die Positionen der einzelnen politischen Parteien auf der bosnischen Parteiszene sehr weit auseinander, was sich als ein zentrales Reformhindernis herausstellt. Die bosniakischen Parteien (allen voran SDA, SBB und SBIH sowie die mehrheitlich von den Bosniaken gewählte SDP) plädieren für eine Stärkung des Gesamtstaates und Erhöhung seiner Funktionalität, was nur durch eine umfassende Verfassungsreform gewährleistet werden könnte. Die serbischen Parteien und hier vor allem die SNSD von Milorad Dodik und SDS haben in den letzten Jahren ihre Forderungen nach einer starken Republika Srpska verstärkt und scheuen sich nicht (siehe Aussagen von Milorad Dodik) die Existenz von Bosnien-Herzegowina grundsätzlich in Frage zu stellen. Die stärksten kroatischen Parteien, HDZ und HDZ 1990 möchten in ihrer Politik eine Stärkung des kroatischen Einflusses in Bosnien-Herzegowina erreichen und streben die Schaffung einer gesonderten territorialen Einheit für die bosnischen Kroaten. Die Positionen der einzelnen Parteien liegen derzeit dermaßen weit auseinander, dass nicht einmal in grundlegenden Fragen ein Konsens erzielt werden kann. Das beste Beispiel für das Nicht-Gelingen einer für den EU-Integrationsprozess zentralen Reformforderung ist der Fall Sejdic-Finci. Nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sollten jene diskriminierenden Elemente der in Dayton ausgearbeiteten und beschlossenen bosnische Verfassung repariert werden, die Mitglieder anderer außer den drei größten ethnischen Gruppen bei der Wahl für die Präsidentschaft und die parlamentarische Versammlung auf Grund ihrer ethnischen Zugehörigkeit diskriminieren. Obwohl das Urteil bereits 2009 ausge-

sprochen wurde und die Umsetzung des Urteils Sejdic-Finci von der EU als eine der zentralen Voraussetzungen für die De-Blockierung des EU-Integrationsprozesses und Verleihung des offiziellen Kandidatenstatus an Bosnien-Herzegowina, konnte die führenden bosnischen politischen Parteien bislang keinen Konsens in dieser Sache erzielen. Zuletzt gab es im September 2013 neue Verhandlungen über die Umsetzung des Urteils, die aber auch diesmal in Streitigkeiten zwischen den Vertretern der größten politischen Parteien anstatt im Kompromiss endeten. Die EU versucht immer wieder Druck auf die politischen Leader auszuüben, damit in diesem Punkt endlich Beschlüsse gefasst werden, die den weiteren EU-Weg Bosniens möglich machen. Die EU hat aber im Laufe der Zeit ihre Forderung abgeschwächt und verlangt seit einiger Zeit einen „credible effort“ in der Frage der Umsetzung des Urteils. Die bosnischen politischen Parteien waren jedoch bislang nicht einmal für einen solchen „credible effort“ bereit.

Generell können wir auch hier ein grundlegendes Dilemma beobachten, und zwar ein Dilemma, das den Kern der Anwendung der EU-Konditionalität betrifft. Am deutlichsten wurde dieses bereits vor einigen Jahren im Kontext der von der EU verlangten Polizei-reform sichtbar. Die EU konnte erst im April 2008 nach starkem Druck doch noch die notwendigen Bestimmungen für eine abgeschwächte Reform der Polizei durchsetzen. Auf Grund interner Widerstände bestimmter politischer Parteien und offener Grabenkämpfe entlang ethnischer Linie wurde letztlich ein stark verwässertes Reformpaket ohne substantiellen Inhalt beschlossen. Der formale Beschluss öffnete zwar den Weg zur Unterzeichnung des SAA im Jahr 2008, konnte aber die grundlegenden Konflikte rund um die Form und den Charakter der bosnischen Staatlichkeit nicht lösen. Die Tatsache, dass es ab dem Zeitpunkt des Beschlusses dieser Reform bis heute (nicht zuletzt auf Grund des Wahlkampfes im Jahr 2010 und den nahezu 15 Monate langen Koalitionsverhandlungen zur Bildung der neuen Regierung) nahezu gar keine Fortschritte in der Implementierung der Bestimmungen des SAA gab, zeigt nachträglich, dass der Kompromiss nur des Kompromisses wegen geschlossen wurde und ohne jegliche Substanz war.

Generell zeigte sich am Beispiel der Polizeireform, dass die bosnischen politischen Eliten im Spannungsverhältnis zwischen dem externen Druck und dem Bedienen der Interessen der eigenen Klientel entlang der Prinzipien der exklusiven Ethnopolitik auf eine bereits gut eingeübte Doppeltaktik setzen: Wurde der Druck der internationalen Gemeinschaft und der EU zu groß, wurde in allerletzter Sekunde ein Kompromiss aus dem Hut gezaubert und mit Europäisierungsrhetorik versüßt. Sofort danach kehrte man aber zum von Konflikten und Blockaden dominierten politischen Alltag zurück und verhielt sich so, als ob man mit dem erzielten Kompromiss wenig bis gar nichts zu tun hätte. Im Kontext der Polizeireform ist weiters eines deutlich geworden: Das Prinzip der politischen Konditionalität durch die EU als eines der zentralen Mechanismen der EU zur Einflussnahme auf die potentiellen Mitgliedsländer hat sich im bosnischen Fall als zu schwach erwiesen. Durch das Aufwässern der eigenen Kriterien für die Reform der Polizei ging man von einer konsistenten Anwendung der Konditionalität nach gleichem und unverrückbarem Maß ab. Damit könnte man behaupten, dass die EU im internen politischen Kampf instrumentalisiert wird, was durchaus zur Schädigung der Glaubwürdigkeit der EU beiträgt.

Sowohl die beschriebene Polizeireform als auch der Fall Sejdic-Finci zeigen eindeutig, dass die politischen Konditionalitätsprinzipien der EU offensichtlich nicht ausreichen, um die offenen ethnonationalen Fragen zu lösen bzw. die Wirkung der Ethnopolitik zu reduzieren. Denn die politischen Eliten auf allen drei Seiten haben in beiden Fällen nur schwer und mit Abstrichen in der Substanz der Reform (Polizei-Reform) bis gar nicht (Sejdic-Finci) zu notwendigen politischen Kompromissen bewegt werden können. Dies hängt auch mit der Tatsache zusammen, dass in der Perzeption der lokalen Eliten die Anreize für EU-Reformen scheinbar nicht groß genug sind. Die Gleichung ist hier einfach: Solange die politischen Eliten als entscheidende Akteure im Prozess der Europäisierung die erwarteten Vorteile dieser als gering erachten bzw. ihre eigenen Interessen bedroht sehen, entstehen negative Effekte, die bereits vorhandene Antagonismen verstärken können. Die politischen Kräfte setzen dann anstatt auf EU auf probate Mittel im politischen Kampf, und diese sind dann nationalistische Rhetorik, Angriffe auf die

politischen Gegner und Populismus jedweder Art. Dies führt letztendlich zu Blockaden im politischen Reformprozess, deren Zeuge wir auch heute im Jahr 2012 sind.

Die politische Krise in Bosnien-Herzegowina wird durch die tiefe wirtschaftliche Krise vertieft. So befindet sich Bosnien seit 2009 in einer schweren Wirtschaftskrise. Der Rückgang des BDP betrug im Jahr 2009 3,1 Prozent, 2010 lag er weiterhin bei -0,8 Prozent, ähnlich wie 2011. Die Projektionen für das Jahr 2012 und 2013 sind nicht viel besser. Das Budget von Bosnien-Herzegowina, das große Lücken aufwies und in den letzten Jahren stets knapp an der Grenze zur Zahlungsunfähigkeit lag, konnte im September 2012 in letzter Minute mit der De-Blockierung der nächsten Rate des IWF gerettet werden. Im Jahr 2013 ging es mit der gleichen Praxis weiter. Die Arbeitslosenzahl ist mittlerweile auf etwa 30% geklettert, mehr als 550.000 Menschen sind arbeitslos. 60% der Bevölkerung ist inaktiv am Arbeitsmarkt, von der Ziffer von 550.000 Arbeitslosen sind 80,7% langjährige Arbeitslose mit sehr geringen Chancen auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Als Folge davon ist auch die Ziffer der Armen angestiegen, die derzeit bei 540.000 liegt.

Die politische Krise zusammen mit sehr ernüchternden wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen führt zu großer Apathie in der Bevölkerung und zu einem ausgeprägten Misstrauen in Politik und gewählte Repräsentanten. Angesichts all dieser Problemlage wartet auf die bosnische Regierung eine lange To-Do-Liste: Zunächst einmal müssen die budgetären und finanziellen Nöte zumindest gemildert werden. Der total eingestellte Reformprozess muss aufgenommen werden. Dazu gehört nicht nur die Umsetzung des Sejdic-Finci-Urteils sondern einer ganzen Reihe von weiteren EU-Reformen. Um dies möglich zu machen, wird ein weiterer Druck der internationalen Gemeinschaft unumgänglich sein, und hier vor allem eine einheitlichen Positionen der wichtigsten internationalen Akteure und der EU in Bezug auf die Lösung der zentralen politischen Fragen in Bosnien. Die Zustimmung zur EU ist weiterhin stark, schon längst aber im Sinken begriffen. Die Aussicht auf eine Mitgliedschaft in weiter Ferne reicht nicht mehr aus, um notwendigen Druck für EU-Reformen zu erzeugen.

## **6. Kroatien**

### **6.1. Infobox Kroatien (Überblick)**

#### *Grenzprobleme:*

Siehe Darstellung der Grenzprobleme mit Bosnien-Herzegowina und Serbien in den jeweiligen Abschnitten sowie weiterführende Anmerkungen im Text. Hier soll erwähnt werden, dass der Grenzstreit mit Slowenien rund um die Bucht von Piran und den Zugang Sloweniens zu internationalen Gewässern einerseits sowie rund um den Fluss Dragonja andererseits in der Vergangenheit zu starken Verstimmungen zwischen beiden Staaten geführt hat. Slowenien legte im Dezember 2008 beim Treffen der EU-Außenminister sein Veto gegen die Aufnahme von weiteren Verhandlungen über einzelne Verhandlungskapitel über die Mitgliedschaft in der EU. Die verfahrenere Situation konnte letztlich mit einem Abkommen über ein Schiedsgerichtsverfahren am 4. November 2009 gelöst werden, was den Weg zu weiteren Verhandlungen und ihrem erfolgreichen Abschluss freimachte.

#### *EU-Integrationsstatus:*

Kroatien hat im Gegensatz zu allen anderen Staaten des Westbalkans seit dem Beginn der Post-Tudjman-Ära im Jahr 1999 einen deutlich schnelleren Weg Richtung EU eingeschlagen, der mit dem Abschluss der Verhandlungen über die Mitgliedschaft im Jahr 2011 und dem positiven Volksentscheid (22. Januar 2012) vorläufig abgeschlossen wurde. Nach dem positiven Bericht der EU Kommission, der Zustimmung des Europäischen Parlaments und der Entscheidung des Europäischen Rates über die Mitgliedschaft konnte Kroatien am 9. Dezember 2011 den Beitrittsvertrag unterzeichnen. Der EU-Beitritt Kroatiens erfolgte am 1. Juli 2013.

Die Frage des kroatischen Beitritts zur EU ist für die Region und die regionalen Beziehungen von zentraler Bedeutung. Einerseits erwartet bzw. erhofft man sich eine positive Sogwirkung Kroatiens in Bezug auf die anderen Staaten des Westbalkans. Auf der anderen Seite stellt der kroatische EU-Beitritt eine zusätzliche Herausforderung vor allem für Bosnien und Herzegowina sowie für Serbien. Abgesehen von einigen offenen

Grenzfragen, die es zwischen Kroatien und Serbien (in Bezug auf die Donaugrenze) sowie zwischen Kroatien und Bosnien-Herzegowina (Grenze rund um Neum sowie am Fluss Sava) gibt, kann eine ganze Reihe von anderen Herausforderungen festgestellt werden. Diese betreffen die Handelsregime (für Kroatien vor allem wichtig ist hier die Frage des Umgangs mit dem Auslaufen des regionalen CEFTA-Regimes), Eigentumsverhältnisse in den ehemals mehrheitlich serbisch besiedelten Gebieten, die Frage der Doppelstaatsbürgerschaften (hier vor allem mit Bosnien), Frage des Transports der elektrischen Energie etc.<sup>45</sup>

Als einer der kritischen Punkte in der Debatte wurde auch angeführt, dass das drohende Veto seitens Sloweniens wegen der Altlasten der Ljubljanska Banka aus gemeinsamen jugoslawischen Zeiten ebenfalls das Potential besitzt, den geplanten kroatischen Beitritt zu verzögern. Bei diesem seit Jahren schwelenden Streit steht die Frage im Mittelpunkt, wer für die Spareinlagen kroatischer Bürger bei der damaligen Zagreber Niederlassung der Ljubljanska Banka haftet. Kroatien entschädigte in Folge nahezu alle Sparer, die damals ihre Einlagen in harten Fremdwährungen verloren hatten. Im Gegenzug hat aber die kroatische Regierung zwei kroatischen Banken die Möglichkeit eines gerichtlichen Vorgehens gegen die aktuelle Rechtsnachfolgerin der Ljubljanska Banka eingeräumt, was den kroatischen Markt für slowenische Banken verschlossen hat. Zudem gibt es auch noch laufende Verhandlungen zwischen den beiden Staaten, die ebendiese Frage der Rechtsnachfolge zum Gegenstand hat. Das slowenische Parlament hat angesichts des Streits mit Kroatien einstimmig beschlossen, die Ratifizierung des Beitritts Kroatiens so lange zu blockieren, bis die Klagen der beiden kroatischen Banken eingestellt hat.

## **6.2. Kroatiens Umgang mit serbischer Minderheit**

In Kroatien stellt sich die Frage, inwieweit europäische Minderheitenstandards umgesetzt wurden und was sich in den 17 Jahren nach dem Ende des Krieges in der Frage der

---

<sup>45</sup> Gespräch mit einem kroatischen Diplomaten (anonym, geführt in Wien am 14.10.2012) sowie Depo Portal: Sta ce se desiti u Bosni i Hercegovini nakon 1. Jula 2013. Godine, kada Hrvatska postane clan Evropske unije?!, 8.11.2012, abrufbar unter <http://depo.ba/front/sta-ce-zadesiti-bosnu-i-hercegovinu-nakon-1-jula-2013-godine-kada-hrvatska-postane-clan-evropske-unije>

serbischen Minderheit in Kroatien verändert hat. Ähnlich wie im Fall von Sandžak kann festgehalten werden, dass das Feld der Minderheitenpolitik auch in Kroatien als ein Gradmesser für die Stabilität der Demokratie betrachtet werden kann. Zugleich sind die durchaus vorhandenen Probleme im Bereich der Minderheitenpolitik in Kroatien Hinweis auf mögliche zukünftige Herausforderungen im diesem Bereich. Im Zuge des Beitrittsprozesses zur EU und der dazugehörigen Anforderungen an Kroatien im Bereich des Umgangs mit der serbischen Minderheit hat Kroatien auf dem formalen Niveau zahlreiche Voraussetzungen für den Schutz der Minderheiten auf dem höchsten europäischen Standard erfüllt. Es stellt sich aber dennoch die Frage, ob die formalrechtlichen Garantien der Minderheitenrechte ausreichen, um ein friktionsfreies Verhältnis zwischen der serbischen Minderheit und der kroatischen Mehrheit garantiert. Die Europäische Kommission weist in ihrem im Oktober 2012 veröffentlichten Bericht durchaus auf einige problematische Fragen in Bereich der Minderheitenpolitik, die vor allem den Bereich der Beschäftigung sowie den Bereich des allgemeinen gesellschaftlichen Klimas in Bezug die serbische Minderheit. So heißt es im Bericht:

„The level of employment of minorities in the state administration and judiciary remains below the requirements set by the Constitutional Act on the Rights of National Minorities. While this may be partially explained by relatively few new recruitments due to the general economic crisis, more efforts should be made to ensure implementation of this plan, including increased monitoring efforts. Croatia also needs to continue to foster a spirit of tolerance towards minorities, in particular Serbs, and to take appropriate measures to protect those who may still be subjected to threats or acts of discrimination, hostility or violence.“<sup>46</sup>

Im Folgenden soll am Beispiel der serbischen Minderheit in Knin das Feld der Minderheitenpolitik etwas eingehender diskutiert werden.

Im August 1995 eroberte die Kroatische Armee die von den serbischen Kräften gehaltenen Gebiete rund um Knin zurück. Knin war nun nicht mehr Symbol der Serbischen Regionen, sondern ein Zeichen der Stärke des neuen unabhängigen Kroatiens. Diesmal war es die serbische Bevölkerung, die nun das Gebiet verließ bzw. verlassen musste.

---

<sup>46</sup> European Commission: COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the Main Findings of the Comprehensive Monitoring Report on Croatia's state of preparedness for EU membership, COM (2012)601 Brussels, 10.10.2012, S. 36

Nach dem Krieg veränderte sich die ethnische Zusammensetzung der Stadt Knin und aller anderen vormals serbisch besiedelten Gebiete stark. In der Stadt Knin deklarierten sich vor dem Krieg nur 10% der Bevölkerung als Kroaten, die Mehrheit mit rund 86% waren Serben, wobei diese Zahl auf 21% nach dem Krieg zurückging und nun die Kroaten mit 76% die Mehrheit stellten.<sup>47</sup> Erst das Ende des Tudjman Regimes brachte einen Umbruch in der bis dorthin praktizierten und auf ethnisch-kroatische Homogenisierung hinauslaufenden Minderheitenpolitik mit sich. Als die Kroatische Demokratische Gemeinschaft (HDZ – Hrvatska demokratska zajednica) 2003 nach der Regierungsperiode der Sozialisten neuerlich die Regierung formte, trat sie mit Serbischen Minderheitenvertretern in eine Koalition ein. Ein Jahr darauf wurde auch das Minderheitengesetz auf Verfassungsniveau verabschiedet, welches bis heute die Grundlage für weitgehende Minderheitenrechte darstellt. Auf Basis dessen wurden im kroatischen Rechtssystem eine Reihe an kulturellen Rechten, von der Verwendung der eigenen Schrift und Sprache, über die Erhaltung von Kulturgütern bis hin zur verhältnismäßigen Vertretung der nationalen Minderheit in staatlichen Institutionen auf lokalem und nationalem Niveau, verankert. Kroatien hat auf diesem Weg nach 2000 und durchaus unter dem Einfluss der Vorgaben der EU im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses ein hohes Maß an normativen Vorschriften zum Minderheitenschutz erzielt.<sup>48</sup> Das System des Minderheitenschutzes in Kroatien geht in Teilen sogar über die Standards von EU-Mitgliedstaaten hinaus, vor allem was die Repräsentation der Minderheit im nationalen Parlament und die kulturelle Autonomie der Minderheitenräte angeht. Die politische Vertretung der Minderheiten wurde also rechtlich stark abgesichert, in dem den nationalen Minderheiten das Recht auf Vertretung im nationalen Parlament sowie in den Strukturen der lokalen Selbstverwaltung zugesichert wurde. In Knin kandidierte die führende serbische Partei Eigenständige Demokratische Serbische Partei (Samostalna Demokratska Srpska Stranka – SDSS) ab 2001 und konnte sich seit dem eine konstante

---

<sup>47</sup> Mladen Glamuzina/Z. Siljković/N. Glamuzina 2005, Demographic Developments of the Town of Knin 1991/2001 Intercensal Period, In: Geoadria 1, Vol. 10, S. 69-89; hier 87ff.

<sup>48</sup> Sinisa, Tatalović 2006, National Minorities and Croatian Democracy, In: Politička Misao 5, S. 45-59, hier S. 47ff; Zum System der Minderheitenrechte in Kroatien siehe auch: A. Petričušić/M. Kmezić/M. Žagar 2008, The Role of Human and Minority Rights in the Process of Reconstruction and Reconciliation for State and Nation-Building: Croatia, Europäische Akademie, Bozen 2008; Antonija Petričušić, The Role of Political Parties in Minority Participation in Croatia, In: F. Bieber/E. Friedman (Hg.), Minorities in Political Parties, Friedrich-Ebert-Stiftung, European Centre for Minority Issues, Skopje 2008;



Vertretung in der Gemeinderegierung und zugleich zur stärksten politischen Kraft im kroatischen Parlament sichern. Im Laufe der Zeit kam es zu einer gewissen Pluralisierung der Szene der serbischen politische Parteien in Kroatien, die durchaus aus der Tatsache erwuchs, dass die stimmenstärkste serbische Partei Mitglied in den Koalitionsregierungen mit der HDZ auf der gesamtstaatlichen Ebene waren.

Unabhängig von der innerserbischen politischen Szene lässt sich am kroatischen Beispiel gut nachweisen, wie all die rechtlichen Reformen im Bereich der Minderheiten, initiiert und motiviert durch die EU-Konditionalität und Standard-Setzung der EU und des Europarates während des kroatischen EU-Annäherungsprozesses, dazu beitragen, dass die EU-Integrationsvorgaben und entsprechende Mechanismen durchaus Früchte tragen. Im Bereich der Implementierung von Minderheitenrechten gibt es aber weiterhin Mängel. Hier hat die Europäische Kommission in ihren jährlichen Fortschrittsberichten in den vergangenen Jahren immer wieder darauf hingewiesen, dass diese zu langsam und zu uneffektiv voranschreitet. So wurde ab dem Erlass der Grundlage aller Minderheitenrechte in Kroatien, dem Minderheitengesetz mit Verfassungsrang, bis heute dessen langsame und fehlerhafte Implementierung von europäischer Seite kritisiert.<sup>49</sup> Probleme gibt es auch im Bereich der weiteren Minderheitenrückkehr und der Wohnungsbeschaffung für Rückkehrer.<sup>50</sup>

Eine zusätzliche relevante Dimension im Bereich der Minderheiten in Kroatien liegt in der Tatsache, dass die serbisch besiedelten Gebiete in Kroatien bis heute mit besonders großen demografischen und sozioökonomischen Herausforderungen konfrontiert waren und sind. Die Zahl der Einwohner verringerte sich dramatisch, das Durchschnittsalter erhöhte sich und die wirtschaftlichen Potentiale lagen danieder. Interessant ist zu vermerken, dass Kroatien erst im Jahr 2005 gemessen am BIP das Vorkriegsniveau erreicht hatte, während dies in den Kriegsregionen im dalmatinischen Hinterland und damit auch in serbisch besiedelten Gebieten in und rund um Knin bis heute

---

<sup>49</sup>European Commission Progress Report on Croatia 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, Brüssel

<sup>50</sup> ebd.

ausgeblieben ist.<sup>51</sup> Neben dieser tristen wirtschaftlichen und sozialen Lage ist die serbische Bevölkerung auch in Bezug auf die tatsächliche Erfüllung ihrer Rechte benachteiligt. Die formal-rechtlichen Vorgaben des Minderheitenschutzes wurden in den letzten Jahren zwar verbessert, die Region selbst steht jedoch in der kroatischen Geschichtsschreibung noch immer für den Unabhängigkeitskampf und den Sieg Kroatiens über die serbische Okkupation, woraus sich vor allem auf einer symbolisch-diskursiven Ebene für die serbischen Bewohner von Knin ein Problem ergibt. Die Übergriffe gegen die serbischen Minderheitenangehörigen, die in den späten 1990er Jahren noch stattfanden, finden längst nicht mehr statt. Es hat sich durchaus eine gewisse Normalisierung und Verbesserung der interethnischen Beziehungen ergeben, was aber keinen Einfluss auf die Tatsache hat, dass Knin weiterhin das Symbol des Kroatischen Unabhängigkeitskampfes gegen die Serben ist, was für die Minderheit vor allem jedes Jahr zum Jubiläum der kroatischen Offensive „Oluja“ (Sturm) spürbar ist.

Das Beispiel der serbischen Minderheit in Kroatien und die dabei auftretenden Dilemmata sind vor allem auch deswegen interessant, da sie einen Hinweis geben, wie in anderen Staaten des Westbalkans, deren endgültiges Ziel der vollen EU-Mitgliedschaft noch in weiter ferne liegt, der Umgang mit Minderheiten in der Zukunft aussehen kann.

## **7. Mazedonien – Wie gefährlich kann der Stillstand im EU-Annäherungsprozess begleitet durch sozioökonomische Krise sein?**

### **7.1. Infobox**

#### *Grenzprobleme:*

Siehe die Darstellung der gelösten Grenzfrage zwischen Mazedonien und dem Kosovo. Der Namensstreit mit Griechenland ist zwar ein zentraler bilaterer Streitpunkt und Hindernis auf dem Weg Mazedoniens zur EU, stellt aber keinen Grenzkonflikt dar.

---

<sup>51</sup> Vgl. Radio Slobodna Evropa, 29.9.2010, [http://www.slobodnaevropa.org/content/hrvatska\\_gospodarstvo\\_bdp\\_istrzivanje/2171869.html](http://www.slobodnaevropa.org/content/hrvatska_gospodarstvo_bdp_istrzivanje/2171869.html)

### *EU-Integrationsstatus:*

Mazedonien hat bereits im Dezember 2005 den Status des offiziellen Kandidatenlandes für die Mitgliedschaft in der EU erhalten. Die Europäische Kommission hat im Oktober 2009 dem Rat empfohlen, die Verhandlungen mit Mazedonien zu eröffnen. Diese Empfehlung wurde 2010 und 2011 wiederholt. Der Rat hat aber bislang keine Entscheidung über die Aufnahme der Verhandlungen mit Mazedonien getroffen. Europäische Kommission und die mazedonische Regierung haben am 15. März 2012 den sogenannten „High Level Accession Dialogue (HLAD)“ begonnen, um dem EU-Integrationsprozess eine neue Dynamik zu geben. Der Dialog fokussiert sich auf fünf Bereiche und zwar auf Schutz der Medienfreiheit, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Reform der öffentlichen Verwaltung, Verbesserungen im Wahlprozess sowie auf die Entwicklung der Marktwirtschaft.

## **7.2. Zentrale politische Entwicklungen und Streitpunkte im Kontext der EU-Annäherung**

Mazedonien hat nach dem bewaffneten aber rechtzeitig eingedämmten Konflikt zwischen der slawisch-mazedonischen und albanischen Bevölkerung einen relativ raschen Weg Richtung der EU-Integration bestritten. Bereits im Jahr 2005 wurde Mazedonien der Status des offiziellen Kandidaten für die Mitgliedschaft in der EU verwiesen. Wie bereits erwähnt hat die Kommission in der Zwischenzeit mehrmals empfohlen, die Verhandlungen mit Mazedonien aufzunehmen. Auf Grund des nunmehr fast zwei Jahrzehnte andauernden Streits mit Griechenland über den Staatsnamen Mazedonien ist allerdings bislang der Europäische Rat dieser Empfehlung nicht nachgekommen. In jährlichen Fortschrittsberichten und auch im letzten Bericht, der im Oktober 2012 veröffentlicht wurde, wurde seitens der Kommission eindeutig festgehalten, dass ungeachtet des Namensstreits Mazedonien ein höheres Tempo und größere Anstrengungen bei den EU-Reformen notwendig sind.<sup>52</sup> Der im März begonnene High Level Accession Dia-

---

<sup>52</sup> European Commission: Commission Staff Working Document on the Former Yugoslav Republic of Macedonia, SWD(2012) 332, Brussels, 10.10.2012

logue verspricht trotz der anhaltenden Blockade durch Griechenland eine neue Dynamik im mazedonischen Integrationsprozess.

Der lange andauernde Streit mit Griechenland konnte bislang trotz mehrerer Dialogrunden und unterschiedlicher internationalen Vermittlungsversuche( zuletzt gab es im Jänner 2012 eine neuerliche Wiederaufnahme der Gespräche) nicht zu einem Kompromiss führen. Griechische Seite erwartet Zugeständnisse seitens der mazedonischen Regierung. Die national-konservative Regierung der VMRO-DPMNE des Premierministers Nikola Gruevski, die bei den Wahlen im Juni 2011 an der Macht bestätigt wurde, setzte in den letzten Jahren auf einen explizit nationalbewussten Kurs, in dessen Mittelpunkt die Neuerfindung der mazedonischen Identität und der "antiken Herkunft" der Mazedonier steht. Die Figur des Alexander des Großen wurde als Dreh- und Angelpunkt dieses Projekt gewählt.<sup>53</sup> Man tätigte große Investitionen in das Projekt „Skopje 2014“, Regierungsgebäude wurden neu und im antiken Stil errichtet, am Hauptplatz von Skopje steht ein überdimensioniertes Denkmal Alexanders des Großen, und Regierungsgebäude werden im "antiken" Stil errichtet. Eine solche Politik der mazedonischen Regierung wird von vielen Experten als ein Ablenkungsmanöver von der in den letzten Jahren sich rapide verschlechterten wirtschaftlichen und sozialen Situation in Mazedonien interpretiert. Die Wirtschaftswachstumsraten sind eingebrochen, ausländische Direktinvestitionen haben sich verringert, die Staatsverschuldung ist angestiegen. Alarmierend ist vor allem die hohe Arbeitslosenrate, die im Jahr 2012 laut den Angaben der Europäischen Kommission bei 31,2% stand. Die Jugendarbeitslosigkeit liegt sogar bei 54,9%.<sup>54</sup>

Die schlechten wirtschaftlichen und sozialen Zahlen zusammen mit der fortgesetzten Stagnation im EU-Integrationsprozess sowie der national-konservativen Identitätspolitik der mazedonischen Regierung hat dazu beigetragen, dass die ethnischen Spannungen seit 2011 wieder zugenommen haben. Im Frühjahr 2012 gab es vermehrt Zwischenfälle, im März kam es wieder zu Attacken zwischen den Angehörigen beider Volksgruppen. Den vorläufigen Höhepunkt erreichte die Spannung im April 2012, als am 13. April

<sup>53</sup> Vgl. z.B. Andrej Ivanji: Ein namenloser Streit im nationalen Taumel, 2.8.2012, Der Standard, abrufbar unter <http://derstandard.at/1343743619175/Ein-namenloser-Staat-im-nationalen-Taumel>

<sup>54</sup> Vgl. European Commission: Commission Staff Working Document on the Former Yugoslav Republic of Macedonia, SWD(2012) 332, Brussels, 10.10.2012, S. 20-21

in der Nähe von Skopje fünf ermordete slawische Mazedonier tot aufgefunden wurden. Es gab danach Ausschreitungen, die die Situation noch einmal verschlechtert haben. Mazedonien ist damit das beste Beispiel, wie ein labiles ethnisches Gleichgewicht im Zuge der Wirtschaftskrise und angesichts des Stillstands in der europäischen Integration außer Kontrolle geraten kann.

Im Namenstreit mit Mazedonien gab es im November 2012 Anzeichen einer Bewegung. Der griechische Außenminister richtete an Skopje einen Brief, in dem Mazedonien im diplomatischen Ton zum Einlenken im Streit aufgefordert wurde. Mazedonien beantwortete den Brief ebenfalls auf diplomatische Art, ohne dabei die eigene politische Linie zu verlassen. Hier scheint es interessant zu sein, dass sich auch Bulgarien, das ebenfalls vom national-konservativen Kurs der mazedonischen Regierung verärgert ist, mit Griechenland und Rumänien zusammengeschlossen hat und den weiteren EU-Integrationsprozess von einer kompromissbereiteren Haltung Mazedoniens bei bilateralen Fragen und einem Abgehen vom nationalistischen Kurs abhängig macht.<sup>55</sup> Seit diesem Schritt gab es aber keine Bewegung in dieser Frage.

#### **8. Haltung und Einfluss der Russischen Föderation, der USA, der Türkei sowie ausgewählter EU-Staaten auf die Entwicklungen am Westbalkan<sup>56</sup>**

Die **Vereinigten Staaten von Amerika (USA)** hatten in den 1990er Jahren und der Interventionen im Krieg in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo einen starken außenpolitischen Schwerpunkt in der Region des Westbalkans. Im Laufe der Zeit und auf Grund neuer Prioritäten der US-amerikanischen Außenpolitik ist der Westbalkan auf der US-amerikanischen Agenda nach unten geraten. Nichtsdestotrotz betonen die US-amerikanischen Repräsentanten die Bedeutung der nachhaltigen Befriedung des Balkans als ein wichtiges Ziel der US-amerikanischen Außenpolitik. Die USA unterstützen stark den EU-Integrationsprozess des Westbalkans und akkordieren hier ihre Aktivitäten eng mit der EU. Ein klares symbolisches Zeichen für die enge Koordinierung der EU-

<sup>55</sup> Vgl. Der Standard, 12.11.2012, abrufbar unter <http://derstandard.at/1350261169840/Athen-fordert-von-Skopje-Einlenken-im-Namensstreit>

<sup>56</sup> Die Bemerkungen über den aktuellen Stand der Politiken der hier ausgewählten Staaten beziehen sich sofern nicht anders angemerkt auf die offiziellen Angaben auf den Seiten der jeweiligen Außenämter.

Außenpolitik mit den Aktivitäten der EU am Westbalkan war der im November 2012 erfolgte Besuch der US-amerikanischen Außenministerin Clinton zusammen mit der EU-Außenbeauftragten in Bosnien-Herzegowina, Serbien und Bosnien-Herzegowina. Dabei wurde – und dies entspricht auch der US-amerikanischen Position – noch einmal betont, dass die Zukunft des Westbalkans in der EU liegt. Zugleich wurden auch diesmal jene Punkte betont, an denen die USA stark festhält. Dies ist in Bosnien-Herzegowina klare Absage an jegliche Idee von einer Teilung des Landes und Appell an alle politischen Kräfte, den Zentralstaat zu stärken. In Serbien und dem Kosovo war dies die Botschaft, dass die Grenzen unteilbar sind und eine Teilung des Kosovo nicht akzeptiert werden wird. Von Serbien wird eine kompromissbereitere Haltung in der Kosovo-Frage erwartet, was durchaus identisch ist mit der Position der EU in dieser Frage, die für die Aufnahme der Verhandlungen über die Mitgliedschaft Serbiens in der EU ebenfalls einen Kompromiss in der Kosovo-Frage erwartet.

**Russland** spielt traditionell am Balkan eine wichtige Rolle und besitzt durchaus auch das Selbstverständnis einer Großmacht in dieser Region. Historisch betrachtet gibt es eine enge Beziehung zu Serbien, die auch heute von beiden Seiten gepflegt wird. So führte die erste Auslandsreise unmittelbar nach seiner Wahl den neugewählten serbischen Präsidenten Nikolic direkt nach Moskau. Russland sieht am Westbalkan eine Möglichkeit einer Form des Konkurrenzverhältnisses zur EU und unterstützt folglich die serbische Position in Bezug auf den Kosovo. Dies geschieht nicht nur durch die Nicht-Anerkennung des Kosovo, sondern durch explizite Unterstützung serbischer Position in allen internationalen Foren wie z.B. dem UN-Sicherheitsrat. Russland blockiert damit die Mitgliedschaft des Kosovo in den Vereinten Nationen, genauso wie es die Mitgliedschaft des Kosovo in der OSZE nicht zulässt. In Bezug auf Serbien liegt es im russischen Interesse, einen möglichen Beitritt Serbiens zur NATO zu verhindern. Russland setzt in Serbien auch den Hebel der wirtschaftlichen Investitionen bzw. Unterstützungen für Serbien ein, um die strategische Partnerschaft mit Serbien zu stärken. So hat Russland die Anteile des staatlichen serbischen Ölunternehmens NIS übernommen und verspricht große Investitionen in die South-Stream-Pipeline, die durch Serbien führen soll. Im Jahr 2012 wurde auch ein russischer Kredit an Serbien in der Höhe von einer Milli-

arde US \$ beschlossen. Im Jahr 2012 sollen 300 Millionen US \$ und im Jahr 2013 700 Millionen US \$ für die Unterstützung des serbischen Budgets geleistet werden.<sup>57</sup> Interessant ist auch, dass in der serbischen Öffentlichkeit und vor allem in national-konservativen Kreisen eine hohe Sympathie für Russland vorhanden ist und oftmals die These vertreten wird, dass eine Annäherung an Russland und seine Partner eine mögliche Alternative zur Mitgliedschaft Serbiens in der EU sein könnte. Einen wichtigen Baustein der russischen Außenpolitik am Westbalkan stellt die Unterstützung der Führung der Republika Srpska in ihren Bestrebungen zur Stärkung der Republika Srpska. So gibt es eine sehr intensive Beziehung zwischen dem Präsidenten der Republika Srpska Milorad Dodik und dem russischen Botschafter in Bosnien-Herzegowina. In offiziellen Erklärungen der Russischen Föderation sowie beispielsweise bei den Sitzungen des Friedensimplementierungsrates für Bosnien-Herzegowina werden die politischen Positionen der Republika Srpska und der Kurs von Milorad Dodik offen unterstützt.

**Türkei** ist in den letzten Jahren als ein zunehmend selbstbewusster außenpolitischer Akteur auch am Westbalkan in Erscheinung getreten. Der Westbalkan ist jedenfalls eine Region, die im Rahmen des neuen außenpolitischen Konzepts des Außenminister Davutoglu zu der von ihm in die Debatte eingeführten „strategischen Tiefe“ der türkischen Außenpolitik dazugehört. Hier gibt es immer wieder Anzeichen eines Neo-Osmanismus“, eines Konzepts, in dem die Länder des Westbalkans einen integralen Bestandteil darstellen. Ein zentrales Ziel der türkischen Außenpolitik liegt in der Unterstützung der muslimischen Bevölkerung am Westbalkan und hier vor allem in Bosnien-Herzegowina, zu dem es eine besondere historische und demographische Verbundenheit gibt. Ein Zeichen dieser besonderen Beziehung sind nicht nur die regelmäßig an der Tagesordnung stehenden Besuche der führenden türkischen Politiker in Bosnien-Herzegowina und der bosniakischen Vertreter in der Türkei sondern auch konkrete Initiativen der Türkei. So hat die Türkei beispielsweise erfolgreiche Lobbyarbeit für die Verleihung des Membership Action Plans der NATO an Bosnien-Herzegowina betrieben.

---

<sup>57</sup> Vgl. auch Eurasia Daily Monitor, 22.10.2012, abrufbar unter <http://eurodialogue.org/europe-east/What-Does-Russo-Serbian-Strategic-Partnership-Mean>

Die Türkei hat auch in den letzten Jahren neben intensiven gegenseitigen Besuchen auch einige konkrete regionale Initiativen auf höchster Ebene gestartet. So besuchte der türkische Präsident Abdullah Gül im Oktober 2009 das erste Mal Serbien. Türkei spielte auch eine signifikante Rolle beim Zustandekommen der Resolution des Serbischen Parlaments zu Srebrenica, die am 30. März 2010 verabschiedet wurde. Türkische Vermittlungen und Aktivitäten im bosniakischen besiedelten Sandžak in Südserbien waren in den letzten Jahren ebenfalls sehr intensiv. Das sichtbarste Zeichen der starken türkischen außenpolitischen Aktivitäten am Westbalkan waren die Vermittlungen, die zum Abschluss der sogenannten Istanbul Deklaration über Frieden und Sicherheit am Balkan am 24. April 2010 geführt hatte. Neben all den politischen Initiativen aus Ankara spielt die wirtschaftliche Dimension des türkischen Engagements am Westbalkan eine zentrale Rolle. Die wirtschaftliche wachsende und selbstbewusste Türkei spiegelt sich im starken Anstieg der türkischen wirtschaftlichen Aktivitäten am Westbalkan wider. Allein in den Jahren 2000 bis 2008 ist der Handel um 84% angestiegen. Das Volumen des wirtschaftlichen Austausches betrug in den Jahren seit 2009 jährlich jeweils in etwa 2 Milliarden US \$.

**Rumänien** hat bislang grundsätzlich die Politik der EU in Bezug auf den Balkan geteilt. Die Ausnahme stellt die Anerkennungspolitik der meisten EU-Staaten in Bezug auf den Kosovo. Rumänien hat bis heute den Kosovo nicht anerkannt. In einem konkreten Anlassfall hat sich aber deutlich gezeigt, dass Rumänien bereit ist, auf der europäischen Ebene eine schärfere Gangart zu wählen, um eigene Interessen durchzusetzen. Der konkrete Anlassfall war die Entscheidung der EU über die Verleihung des Kandidatenstatus an Serbien im Frühjahr 2012. So hat Rumänien im Februar 2012 zunächst einmal seine Zustimmung bei der Entscheidung der Außen- und Europaminister der EU in Sachen Serbien verweigert. Dies geschah mit dem Hinweis auf die in Serbien lebende Minderheit der etwa 30.000 rumänischsprachigen Vlachén, die von Serbien nicht als Minderheit anerkannt werden. EU-Diplomaten zeigten sich in diesem Fall sehr überrascht von der Forderung Rumäniens, da dieses Anliegen bis zu diesem Zeitpunkt keine Rolle innerhalb der EU gespielt hatte. Vermutungen über innenpolitische Motivation Rumäniens und den Versuch, für seine Zustimmung zum serbischen Kandidatenstatus den Beitritt zum Schengen-Raum durchsetzen zu können, standen im Raum. Rumänien



hat letztlich der Verleihung des Kandidatenstatus für Serbien zugestimmt, die zeitweise Weigerung der Zustimmung kann aber durchaus als Vorgeschmack auf ähnliche Prozesse im weiteren Verlauf der EU-Annäherung der Westbalkanstaaten betrachtet werden.

Auf der Seite **Bulgariens** gibt es vor allem einen zentralen außenpolitischen Punkt, der für Bulgarien am Westbalkan größere Bedeutung hat. Dies ist die Beziehung zu Mazedonien. Beide Staaten haben teilweise eine gemeinsame aber doch auch umstrittene Geschichte. Es gibt hier vor allem Streitpunkte in Bezug auf die Geschichtsdeutung und auch in Bezug auf mazedonische Sprache. Immer wieder gab es auch größere Spannungen zwischen den beiden Staaten, so beispielsweise im Jahr 2009 gab es rund um die Einsperrung einer jungen bulgarischen Mutter in Mazedonien. Wie bereits weiter oben zitiert gibt es seitens der bulgarischen Seite auch ziemliche Verstimmung über den national-konservativen Kurs der derzeitigen mazedonischen Regierung. In diesem Kontext stellt sich die Frage, wie sich Bulgarien beim weiteren EU-Annäherungsprozess Mazedonien verhalten wird. Sollte sich der national-selbstbewusste Politikstil der mazedonischen Regierung fortsetzen, wird man wohl bei den nächsten Erweiterungsschritten mit kritischen Stimmen aus Sofia rechnen müssen. Abgesehen von der mazedonischen Frage setzt sich Bulgarien aktiv für die schnelle Integration der Westbalkan-Staaten in die EU ein. Kosovo wurde am 19. März 2008 als unabhängiger Staat anerkannt. Auf die Initiative der bulgarischen Regierung wurde im Jahr 2012 auch ein hochrangiges jährliches Treffen „Sofia Forum for the Balkans“ eingerichtet. Das Forum hat bereits im April 2012 zum ersten Mal stattgefunden und soll in den folgenden Jahren zu einem regelmäßigen Ort des Austausches über relevante Fragen der EU-Integration des Westbalkans etabliert werden.

Nun einige Bemerkungen zur Politik **Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Italiens und Hollands**. In all diesen Staaten gibt es eine grundsätzliche Unterstützung des EU-Annäherungsprozesses der Westbalkanstaaten. Allerdings liegen die außenpolitischen Schwerpunkte bzw. das Interesse für bestimmte Entwicklungen am Westbalkan durchaus unterschiedlich. Deutschland hat in den letzten Jahren eine aktive Rolle am Westbalkan übernommen. Dies ist einerseits in der deutschen Vermittlungsinitiative zu

Verfassungsreformen in Bosnien-Herzegowina deutlich geworden. Letzte deutsche Soldaten der EUFOR-Truppe haben zwar im Frühjahr 2012 Bosnien verlassen, Deutschland versucht aber dennoch, die Bosnien-Politik der EU aktiv zu gestalten. So setzt man sich beispielsweise für eine Neudefinition der Rolle des Hohen Repräsentanten, macht Druck auf politische Eliten und verlangt offensiv notwendige Schritte zur Reform der Verfassung. Wenn auch dies bislang ohne Erfolg war, ist es das Anzeichen einer aktiveren deutschen Bosnien-Politik gedeutet werden. Am aktivsten war Deutschland in Bezug auf den Kosovo bzw. die Beziehung zwischen Belgrad und Prishtina. Deutsche Soldaten sind auch im Norden des Landes stationiert, in den Ausschreitungen im Jahr 2012 gab es sogar Verletzte deutsche Soldaten, was zu heftigen Reaktionen aus Deutschland vor allem an die Adresse Belgrads geführt hat. Deutschland vertritt hier in Bezug auf serbische Haltung in der Kosovo-Frage eine klare Position, die von Serbien stärkere und sichtbare Kompromissbereitschaft in Bezug auf den Kosovo verlangt. Zuletzt hat sich Deutschland zusammen mit Frankreich, Schweden, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg für die Arbeiten an einer Schutzklausel in der Visaverordnung eingesetzt. Mit dieser soll es möglich werden, für Bürger einzelner Länder des Westbalkans, aus denen besonders viele Asylanträge kommen, die Visumpflicht für mindestens sechs Monate wieder einzuführen. Ein wichtiger Faktor in der Begründung des deutschen Engagements am Westbalkan sind sicherlich die ausgeprägten Wirtschafts- und Handelsbeziehungen Deutschlands mit den Ländern des Westbalkans.

Niederländische Bevölkerung ist ebenso wie die deutsche generell skeptisch eingestellt in Bezug auf die EU-Erweiterung. Nichtsdestotrotz unterstützt Niederlande die Fortführung des Prozesses der EU-Integration für den Westbalkan. Allerdings gab es dabei bislang für die Niederlande immer ganz klare Voraussetzungen, zu denen neben der strikten Einhaltung der EU-Bedingungen für die Integration die Zusammenarbeit mit dem Den Haager Kriegsverbrechertribunal dazugehört. Dies ist unter dem besonderen Aspekt der Involvierung der holländischen Soldaten in die Ereignisse in Srebrenica im Juli 1995. Auf Grund dieses Ereignisses hat die holländische Regierung in den letzten Jahren intensive finanzielle Unterstützung vor allem für die Region rund um Srebrenica aufrechterhalten.

Großbritannien und Frankreich sowie Italien setzten sich jeweils für die Fortführung der EU-Erweiterung für den Westbalkan. Der britische Außenminister William Hague hat dies zuletzt im Oktober 2012 angesichts seines Besuchs am Westbalkan noch einmal als wichtige außenpolitische Linie Großbritanniens formuliert. Auch die französischen und italienischen Politiker argumentieren ähnlich wie Großbritannien. All diese Staaten betonen stets die Notwendigkeit der vollen Erfüllung aller von der EU-Kommission für die einzelnen Staaten formulierten Bedingungen für die weiteren Integrationsschritte. Im Gegensatz zu Großbritannien und Frankreich, deren wirtschaftliche Präsenz am Westbalkan doch geringer ist, hat Italien auch starke wirtschaftliche Interessen in der Region, die eine doch stärkere und engagiertere Haltung Italiens in Bezug auf die EU-Integration des Westbalkans erklärt.

## **9. Politikrelevante Empfehlungen für die Dynamisierung des EU-Erweiterungsprozesses**

### *- Ohne stabile EU wird es keine Stabilität am Balkan geben:*

Aus diesem Grund muss der EU-Erweiterung trotz aller internen Debatten innerhalb der EU eine dringende Priorität eingeräumt werden. Die EU-Kommission soll dabei auf strikte Einhaltung der EU-Konditionalitätskriterien pochen, zugleich nach Wegen zur Dynamisierung des Erweiterungsprozesses suchen. Dazu gehören Schritte wie beispielsweise der High Level Accession Dialogue mit Mazedonien, neue Wege zur Lösung der bosnischen Krise und schnelle Verhandlungen über das SAA mit dem Kosovo. Zu einer mutigeren EU-Erweiterungspolitik gehört die Vision eines vereinten Europas dazu, die von einer proaktiven Politik begleitet wird.

### *- Visa-Liberalisierung für den Kosovo anstelle der Visa-Wiedereinführungsdebatte:*

Die Visa-Wiedereinführung für bestimmte Staaten des Balkans würde die Probleme der Westbalkan-Staaten vertiefen. Visa-Liberalisierung hat sich bis jetzt als der effektivste Mechanismus einer nachhaltigen und tiefen Europäisierung des Raumes erwiesen. Dies gilt vor allem für die Jugend. Debatten über die Wiedereinführung der Visa-Pflicht sind höchst kontraproduktiv, da sie einfache Menschen treffen. Man sollte seitens der EU

die Kapazitäten der Staaten im Umgang mit jenen Personengruppen stärken, die die Länder auf Grund der angespannten sozialen und wirtschaftlichen Lage verlassen. Dazu gehören vor allem neue Wege der EU in der Roma-Politik. Jedenfalls sollte statt der Debatte über die Visa-Einführung der mit dem Kosovo begonnene Visa-Dialog fortgeführt und zum erfolgreichen Abschluss gebracht werden.

*- Aktive Politik der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung:*

Ein zentraler Baustein einer aktiven Erweiterungspolitik muss eine neue Politik der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung der Region sein. Das Erweiterungsprojekt kann der Motor einer solchen Politik sein. Längst sind die Probleme der EU auch direkte Probleme des Westbalkans, die Euro-Krise inkludiert. Die EU soll die ihr für die Erweiterung zur Verfügung stehenden Mittel (sei es im Rahmen der IPA- oder der Struktur- und Kohäsionsfonds) gezielt für die Förderung des Wirtschaftswachstums und der Konkurrenzfähigkeit der Region einsetzen. Förderung der Klein- und Mittelunternehmen, Unterstützung für den Bildungssektor und den europäischen Austausch von Studierenden, Förderungen von regionalen Wirtschaftsinitiativen und vor allem auch Mut, langfristige Investitionen zu tätigen, werden den Arbeitsmarkt stärken und so helfen, den Teufelskreis aus wachsenden Arbeitslosenzahlen und steigenden Frustrationen der Bevölkerung zu durchbrechen. Eine zentrale Rolle könnte dabei der „Regional Cooperation Council“ spielen. Mit dem ehemaligen serbischen Außenminister Goran Svilanovic neu an der Spitze des Rates könnte dieser revitalisiert werden und tatsächlich zu einem zentralen Mechanismus der Unterstützung der regionalen Entwicklung werden.

*- Offensive und klare Politik für jene Staaten, die mit größten Problemen konfrontiert sind:*

Zentral für die Re-Dynamisierung der EU-Erweiterung am Balkan wird die Politik der EU gegenüber jenen Staaten sein, die derzeit besonders stark kriseln und auch mit besonders großen Problemen im Inneren konfrontiert sind. In Bosnien-Herzegowina muss der Druck auf politische Eliten erhöht werden – es braucht hier einer einheitlichen europäischen Stimme, die klare Benchmarks setzt und an diesen festhält. Hier muss auch klar kommuniziert werden, dass eine Teilung von Bosnien-Herzegowina absolut nicht in

Frage kommt und dass es keine separaten Verhandlungen der EU mit einzelnen Entitäten geben wird. Für Bosnien wäre es daher wichtig, dass es bald den Status des offiziellen Mitgliedskandidaten bekommt und den formalisierten und verpflichtenden Prozess der Verhandlungen aufnimmt. Das könnte eine positivere Dynamik schaffen, die die Abwärtsspirale stoppen könnte. Bei Serbien muss die EU auf der schnellen und strikten Umsetzung der einzelnen Schritte aus der Vereinbarung zwischen Prishtina und Belgrad pochen. Der Beginn der Verhandlungen über das SAA mit dem Kosovo ist zentral, konkrete Ergebnisse im Visa-Dialog genauso wichtig. Die kosovarischen Behörden müssen ihre Hausaufgaben erledigen, die EU soll sie aber offensiv unterstützen. In Mazedonien soll der begonnene „High-Level“-Dialog fortgeführt werden und möglichst bald zu direkten Verhandlungen ausgeweitet werden. Im Zuge dessen sind neue Anstrengungen notwendig, um einen Kompromiss in der Namensfrage zu finden.

---

**Dr. Vedran Dzihic** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am oiip für die thematischen Schwerpunkte Westbalkan, EU-Erweiterung und Demokratisierung und Vortragender am Institut für Politikwissenschaften der Universität Wien.